

UNTERRICHTUNG

durch den Landesrechnungshof

Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2012 (Teil 2)

Landesfinanzbericht 2012

Vorwort des Präsidenten des Landesrechnungshofes

Den Landesfinanzbericht, den wir hiermit als zweiten Teil unseres Jahresberichtes 2012 vorlegen, begleitet eine Zeit des vermeintlichen finanziellen Sonnenscheins. Die Steuereinnahmen sämtlicher Gebietskörperschaften stiegen bundesweit deutlich an. Diese positive Entwicklung wirkte sich auch auf Mecklenburg-Vorpommern aus.

Das Land konnte 2011 zum sechsten Mal in Folge einen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme vorweisen. Die günstige Entwicklung der Einnahmen ermöglichte es sogar, die Pro-Kopf-Verschuldung zurückzuführen. Auch für das Haushaltsjahr 2012 zeichnet sich die Fortsetzung dieser Entwicklung ab.

Diese aktuell positive Finanzlage sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass bereits dunkle Wolken am Horizont aufziehen. Die wirtschaftliche Entwicklung wird sich nach allen vorliegenden Prognose deutlich abschwächen und damit die zuletzt dynamische Einnahmentwicklung spürbar bremsen. Zusätzliche Handlungsbedarfe für die öffentlichen Haushalte ergeben sich für die nächsten Jahre aus dem bekannten schrittweisen Rückgang der Solidarpaktmittel und dem demografischen Wandel, aber auch durch das spürbare Absinken der EU-Fördermittel sowie den Anforderungen der Schuldenbremse. Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass Mecklenburg-Vorpommern trotz hoher Investitionsausgaben kaum Fortschritte beim wirtschaftlichen Aufholprozess gegenüber den alten Bundesländern vorweisen kann.

Das Land wird seine finanzpolitischen Planungen für die Jahre bis 2020 mit strukturellen Entscheidungen untersetzen müssen, die den sich abzeichnenden finanziellen und demografischen Rahmenbedingungen entsprechen. Angesichts der noch bestehenden Konsolidierungsbedarfe von über 250 Mio. Euro bis Ende des Jahrzehnts wird dies keine einfache Angelegenheit. Alle öffentliche Aufgaben sollten daher regelmäßig auf ihren Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung zur Gestaltung der Zukunft unseres Landes hin überprüft werden. Sofern dabei neuen Prioritäten entstehen, müssen die daraus erwachsenen zusätzliche Finanzierungswünsche an anderer Stelle im Haushalt gegenfinanziert werden. Von diesem klaren Kurs sollte man sich auch durch die aktuell guten Finanzlage nicht abbringen lassen, denn dauerhaft höhere Ausgaben können nicht durch kurzfristig bessere Einnahmen finanziert werden. Es gilt weiterhin der Grundsatz: die Haushaltskonsolidierung muss in den guten Jahren gelingen!

Der Landesrechnungshof wird auch künftig als Mahner und Partner zur Seite stehen, um sicherzustellen, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern seine Finanzen zukunftssicher gestalten kann.

Auch dieses Jahr gilt mein Dank den Mitgliedern des Landtags, der Landesregierung, den Landräten und Oberbürgermeistern sowie allen Mitarbeitern des Landes und der Kommunen für die konstruktive Zusammenarbeit.

Zugleich danke ich den Mitgliedern und Mitarbeitern des Landesrechnungshofes für Ihre Analysen und Prüfberichte, die diesem Jahresbericht zugrunde liegen.

Schwerin, Dezember 2012

Dr. Tilmann Schweisfurth

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	1
II.	Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2011.....	3
III.	Lagebericht.....	30
1	Sozioökonomische Rahmenbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern.....	30
2	Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich.....	35
3	Auswirkungen der neuen Schuldenbegrenzungsregelung.....	54
4	EU-Förderung 2014-2020.....	57
IV.	Feststellung zur Prüfung der Landesverwaltung.....	61
	Querschnittsprüfungen.....	61
1	Nutzung der Shared Service Angebote der Landesverwaltung.....	61
2	Umsetzung der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern.....	69
	Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport.....	80
3	IT-Sicherheit und Risikomanagement bei der IP-Telefonie des Landes.....	80
4	Zentrale Steuerung und Projektmanagement von IT-Maßnahmen.....	86
5	Finanzierung schiffahrtspolizeilicher Vollzugsaufgaben des Bundes und Vergabe der Instandhaltungsarbeiten an landeseigenen Wasserfahrzeugen	94
6	Unterhaltung einer landeseigenen Hubschrauberstaffel.....	98
	Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums.....	105
7	Liebhaberei im Steuerrecht.....	105
8	Veräußerung des Betriebs (§ 16 EStG).....	111
9	Verwahrungen und Vorschüsse.....	118
	Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus.....	122
10	Förderung von Maßnahmen zur Stärkung der Kultur der Selbständigkeit	122
11	Zukunftskonzept für den Ihlenberg.....	125
12	Technologiefonds Mecklenburg-Vorpommern	131
13	Förderung von strukturentwickelnden unternehmensübergreifenden Dienstleistungen	140
14	Beteiligung des Landes an der LGE – Landesgrunderwerb GmbH.....	146

Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur.....	152
15 IT-Sicherheit und Risikomanagement beim Institut für Qualitätsentwicklung Mecklenburg-Vorpommern.....	152
16 Einhaltung des Besserstellungsverbots bei Zuwendungsempfängern	158
17 Bewilligung von Zuwendungen an Landesverbände im kulturellen Bereich.....	161
18 Haushalts- und Wirtschaftsführung von Landesverbänden im kulturellen Bereich.....	167
19 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Hochschule für Musik und Theater Rostock.....	175
20 Risikofrüherkennungssysteme der Universitätskliniken Rostock und Greifswald.....	181
Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz.....	192
21 Haushaltssteuerung bei investiven Förderprogrammen.....	192
22 Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie durch Zuwendungen nach der FöRiGeF.....	198
23 Landgestüt Redefin (Kompetenzzentrum Reit- und Fahrschule).....	201
24 Beteiligung des Landes an der GSN Grundstückssanierungsgesellschaft Nordost mbH.....	209
25 Beteiligung des Landes an der LMS – Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern/Schleswig-Holstein GmbH.....	213
Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Gleichstellung und Soziales.....	216
26 Gemeinsames Giftinformationszentrum und Landeszentrum für Diagnostik und Therapie von Vergiftungen.....	216
27 Kindertagesförderungsgesetz.....	220
28 Ausgaben für Maßnahmen der Jugendberufshilfe	227
29 Beteiligung des Landes an der BFW Berufsförderungswerk Stralsund GmbH...233	233
Einzelplan 12 – Hochbaumaßnahmen des Landes	239
30 Bauvorhaben in der Justizvollzugsanstalt Bützow (Nachschau).....	239
31 Neu-, Um- und Ausbau des Klinikums der Universität Rostock am Standort Schillingallee.....	244

Einzelplan 15 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung.....	254
32 Baumaßnahmen an Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen.....	254

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Finanzierungssaldo, 1998 bis 2011, in Mio. Euro.....	6
Abbildung 2: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Jahresende, 2006 bis 2011 in Mio. Euro	24
Abbildung 3: Kreditmarktschulden zum 31.12. im Ländervergleich, 1991 bis 2011, in Euro je EW	26
Abbildung 4: Nettokreditaufnahme im Ländervergleich, 1991 bis 2011, in Euro je EW	27
Abbildung 5: Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, 1991 bis 2030.....	31
Abbildung 6: Bevölkerungsentwicklung im Ländervergleich, 1991 bis 2011, 1991 = 100....	31
Abbildung 7: Entwicklung der Erwerbstätigkeit (am Arbeitsort) im Ländervergleich, 1991 bis 2011, 1991 = 100.....	32
Abbildung 8: Angleichungsprozess Mecklenburg-Vorpommerns beim nominalen BIP je EW in jeweiligen Preisen, 2008 bis 2011, FFW = 100.....	33
Abbildung 9: Verhältnis verschiedener Mindestlöhne zum Medianlohn (Kaitz-Index) in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2010	34
Abbildung 10: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2011.....	36
Abbildung 11: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1996 bis 2011.....	37
Abbildung 12: Finanzierungssalden der Flächenländer, 2010 und 2011, in Euro je EW.....	41
Abbildung 13: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1991 bis 2011.....	43
Abbildung 14: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ (Mai des jeweiligen Jahres und November 2012) zu den Steuereinnahmen der Länder seit 2009, in Mrd. Euro.....	44
Abbildung 15: Investitionsausgaben im Ländervergleich, 1991 bis 2011, in Euro je EW	47
Abbildung 16: SoBEZ-Zahlungen an Mecklenburg-Vorpommern bis 2019 (Korb I), in Mio. Euro.....	49
Abbildung 17: SoBEZ-Nachweisquoten der ostdeutschen Flächenländer, 2004 bis 2011, in %.....	50
Abbildung 18: Unbereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2010 und 2011, in Euro je EW.....	52
Abbildung 19: Bereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2010 und 2011, in Euro je EW...	53
Abbildung 20: Projektion des Modellhaushaltes – Prognose des Handlungsbedarfs bis 2020.	56
Abbildung 21: Nutzung des eShop nach Nutzergruppen, in %.....	63
Abbildung 22: Betriebe nach Rechtsform und landwirtschaftlich genutzter Fläche, 2010.....	107
Abbildung 23: Veräußerungsgewinne und -verluste, 2007 bis 2009, in Mio. Euro.....	111
Abbildung 24: Anteil der Veräußerungsgewinne über 100.000 Euro an der Gesamtzahl der Veräußerungen und den insgesamt angefallenen Veräußerungsgewinnen, 2007 bis 2009, in %.....	112

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verteilung der Haushaltsreste auf die Einzelpläne, 2011, in Euro.....	7
Tabelle 2: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2011.....	8
Tabelle 3: Verpflichtungsermächtigungen, 2000 bis 2011, in Mio. Euro.....	10
Tabelle 4: Nettovermögen der Sondervermögen zum 31.12.2010 und 31.12.2011, in Euro. 12	
Tabelle 5: Zuführungen/Zuweisungen aus dem Landeshaushalt an Sondervermögen und Abführungen aus Sondervermögen an den Landeshaushalt, in Euro.....	13
Tabelle 6: Vermögensübersicht 2010 bis 2011.....	22
Tabelle 7: Schuldenübersicht 2010 bis 2011, in Euro.....	25
Tabelle 8: Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen, 2010 bis 2011, in Euro	28
Tabelle 9: Veränderung des realen BIP in den Bundesländern, 2009 bis 2011, in %.....	33
Tabelle 10: Ist-Einnahmen 2006 bis 2011 sowie Soll-Ansätze der Einnahmen 2012.....	38
Tabelle 11: Ist-Ausgaben 2006 bis 2011 sowie Soll-Ansätze der Ausgaben 2012.....	39
Tabelle 12: Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2011, in Euro je EW	42
Tabelle 13: Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2011, in Euro je EW.....	45
Tabelle 14: SoBEZ-Nachweisquoten für Mecklenburg-Vorpommern 2003 bis 2011.....	49
Tabelle 15: Eigenfinanzierte Investitionen und Regelkreditobergrenze gemäß Art. 65 Verf. M-V, 2004 bis 2011 und Plandaten ausgewählter Haushaltsjahre, in Mio. Euro.....	51
Tabelle 16: Kennziffern des Stabilitätsberichts zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung.....	55
Tabelle 17: Anzahl aufzuklärende Verwahrungen und Vorschüsse, 2009 bis 2011.....	118
Tabelle 18: Jahresüberschüsse der IAG mbH, gerundet, 2008 bis 2011, in Euro.....	128
Tabelle 19: Beteiligungsübersicht.....	134
Tabelle 20: Eintrittswahrscheinlichkeiten.....	183
Tabelle 21: Schadensklassen.....	184
Tabelle 22: Risikointervalle.....	184
Tabelle 23: Ersteinschätzung Universitätsmedizin Greifswald.....	185
Tabelle 24: Einschätzung der Universitätsmedizin Greifswald nach der Vorort-Prüfung....	185
Tabelle 25: Ersteinschätzung Universitätsmedizin Rostock.....	187
Tabelle 26: Einschätzung der Universitätsmedizin Rostock nach der Vorort-Prüfung.....	188
Tabelle 27: Mögliche Finanzierungsanteile bei der Förderung von Vorhaben der Dorferneuerung.....	193
Tabelle 28: Mittelabfluss für Förderung der Dorferneuerung aus GAK, gerundet, 2007 bis 2010.....	196
Tabelle 29: Entwicklung des Landeszuschusses für das Landgestüt Redefin zum Verlustausgleich in MG 72, gerundet, 2008 bis 2013, in Euro.....	206

Abkürzungsverzeichnis

AALICC	Ambient Assisted Living Informations- und Competence Center
ABl.	Amtsblatt der EU
AmtsBl. M-V	Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
ANBest	Allgemeine Nebenbestimmungen
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
APC	Arbeitsplatz-PC
ARS	Allgemeines Rundschreiben Straßenbau
BBL M-V	Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern
BeschaffRL M-V	Richtlinie für das Verfahren der Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BFW	Berufsförderungswerk Stralsund GmbH
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
CN LAVINE	Corporate Network der Landesverwaltung
CUK-A	Chirurgische Universitätsklinik-Altbau
DCF	Discounted Cashflow-Verfahren
DLZ	Dienstleistungszentrum
Drs.	Drucksache des Landestags Mecklenburg-Vorpommern
DSchG M-V	Denkmalschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern
DVZ M-V GmbH	Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
EFRE	Europäischen Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	Europäischen Sozialfonds
EStG	Einkommensteuergesetzes
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG M-V	Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
FöRiGeF	Richtlinie zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung von Gewässern und Feuchtlebensräumen
FuE	Forschung und Entwicklung
GAA	Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Altlasten M-V mbH
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GENIUS	GENIUS Venture Capital GmbH
GGIZ	Gemeinsame Giftinformationszentrum
GIZ-Nord	Giftinformationszentrum Nord
GSA	Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH
GSN	Grundstückssanierungsgesellschaft Nordost mbH

HG	Haushaltsgesetz
HGr	Hauptgruppe
HMT	Hochschule für Musik und Theater Rostock
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAG	Ihlenberger Abfallentsorgungsgesellschaft mbH
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.
i. H. v.	in Höhe von
IQMV	Institut für Qualitätsentwicklung Mecklenburg-Vorpommern
i. S. d.	im Sinne des
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
JVA	Justizvollzugsanstalten
KAF	Kommunaler Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern
KiföG M-V	Kindertagesförderungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LAGuS	Landesamt für Gesundheit und Soziales
LAiV	Landesamt für innere Verwaltung
LBesA	Landesbesoldungsamt
LfDI	Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationssicherheit
LFI	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern
LGE	Landesgrunderwerb GmbH
LHG M-V	Landeshochschulgesetz Mecklenburg-Vorpommern
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern
L.I.S.A.	Landesinstituts für Schule und Ausbildung
LMS	Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern/Schleswig-Holstein GmbH
LPBK	Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz
LZK	Landeszentralkasse
ODR	Ortsdurchfahrtenrichtlinie
OGr	Obergruppe
MG	Maßnahmegruppe
RFS	Reit- und Fahrschule
RMS	Risikomanagementsystem
RV	Rahmenvereinbarung
SchulG M-V	Schulgesetz Mecklenburg-Vorpommern
SFK	Vierteljährliche Kassenstatistik der Staatsfinanzen
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder gemäß § 11 Abs. 3 FAG)
SSC	Shared Service Center
StALU/StÄLU	Staatliches Amt/staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt

TFMV	Technologiefonds Mecklenburg-Vorpommern GmbH
TMS	Travelmanagementsystem
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz./Tzn.	Textzahl/-en
UKF	unterproportionale kommunale Finanzkraft
UKR	Universitätsklinikum Rostock
UMR	Universitätsmedizin Rostock
VE	Verpflichtungsermächtigung
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VEZ	Ver- und Entsorgungszentrum
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A
VV	Verwaltungsvorschriften
VV/VV-K zu § 44 LHO	Verwaltungsvorschriften/Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften
VV-Kor	Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern
WBV	Wasser- und Bodenverband/-verbände
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
ZMF	Zentrale Medizinische Funktionen

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
FO	Durchschnitt der Flächenländer Ost ohne MV (BB, SN, ST und TH)
FFW	Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West (NI, RP, SL und SH)
D	Deutschland

I. Einleitung

(1) Der Landesrechnungshof überwacht nach Art. 68 Abs. 3 und 4 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (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 prüft die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der 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.

(2) Die im Landesfinanzbericht 2012 enthaltenen Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß §§ 97 Abs. 2 und 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) beziehen sich auf die gegenwärtig vorliegende Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2011. Dieser Bericht stellt somit die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung für dieses Haushaltsjahr dar.

(3) Die in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse sind hingegen nicht auf das Haushaltsjahr 2011 beschränkt (Art. 97 Abs. 3 LHO).

(4) Der Umfang des Prüfungstoffes 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.

(5) Den im Prüfbericht erwähnten 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 2011

1 Vorbemerkungen

(6) Die Landesregierung hat durch das Finanzministerium dem Landtag gemäß Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V i. V. m. § 114 LHO M-V über alle Einnahmen und Ausgaben sowie die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen jährlich Rechnung zu legen. Die Haushaltsrechnung ist mit einer Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes im nächsten Haushaltsjahr dem Landtag zur Entlastung vorzulegen.

(7) Die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2011 wurde aus systematischen Gründen abweichend von der mit Erlass des Ministerpräsidenten des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 18.11.2011 festgelegten Neuordnung der Geschäftsbereiche der Ministerien und der Behördenbezeichnungen auf Grundlage der davor geltenden Struktur erstellt. Die für die Haushaltsrechnung getroffenen Feststellungen beziehen sich daher auf die alte Struktur der Landesregierung.

2 Bestätigungsvermerk nach § 97 LHO

(8) Die Haushaltsrechnung und die Vermögensübersicht enthalten alle Bestandteile, die gemäß §§ 81 – 86 LHO zur Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Die Prüfung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht des Jahres 2011 hat keine für die Entlastung der Landesregierung wesentlichen Abweichungen von Beträgen der Rechnung und der Bücher ergeben. Insgesamt ist für das Haushaltsjahr 2011 eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung zu testieren.

Ergänzend hierzu bemerkt der Landesrechnungshof:

- **Die zunehmenden kommunalen Haushaltsprobleme stellen für die Landesebene ein erhebliches finanzielles Risiko dar, das korrespondierende Vorkehrungen des Landes erforderlich macht (Kommunalfinanzbericht 2012).**
- **Der Anpassungspfad für Ausgaben des Landes wird maßgeblich durch das Auslaufen des Solidarpakts II und dem Inkrafttreten der Schuldenbremse 2020 determiniert. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2014/15 sollten konkrete Maßnahmen zum weiteren schrittweisen Abbau des strukturellen Defizits im Landeshaushalt ergriffen werden (Abschnitt III).**

- Die bisherigen rechtlichen Vorgaben zur Bekämpfung von Korruptionsgefahren werden unzureichend umgesetzt und bedürfen schnellstmöglich der Überarbeitung (Beitrag 2).
- Im Bereich der sich dynamisch entwickelnden Ausgaben für IT-Unterstützung der Landesverwaltung bestehen Steuerungsdefizite. Um möglichen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, sollte das Regelwerk angepasst werden und deren konsequente Umsetzung gewährleistet werden (Beitrag 4).
- Die Bewilligungsbehörden sollten verstärkt auf die ordnungsgemäße Geschäftsführung von Zuwendungsempfängern achten (Beiträge 18 und 28).
- Die Management- und Aufsichtsinstrumente der Universitätsmedizin sowohl in Rostock als auch in Greifswald müssen verbessert werden. Erforderlich sind auch künftig tragfähige Geschäftsmodelle und entsprechende strategische Planungen (Beitrag 20).
- Das Fehlen eines Betriebsorganisationskonzeptes für die Universitätsmedizin Rostock sowie einer der Dimension der komplexen Baumaßnahme gerecht werdenden Projektsteuerung führt u. a. dazu, dass die Investitionen am Standort Schillingallee im Bezug auf Kosten und Termine nicht mehr kontrollierbar sind. Das Finanzministerium, das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie die Universitätsmedizin müssen gemeinsam Maßnahmen ergreifen, die sicherstellen, dass sowohl die Investition wieder steuerbar wird, aber auch Gebäude entstehen, die einen wirtschaftlichen und modernen Klinikbetrieb ermöglichen (Beitrag 31).
- Es ist absehbar, dass das Ziel der Wasserrahmenrichtlinie bis 2015 nicht erreicht werden kann, da viele der zuständigen Kommunen ihrer Verantwortung nicht gerecht werden. Eine Lösung kann darin liegen, dass der Ausbau der Gewässer II. Ordnung, soweit er der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie dient, auf das Land übertragen wird. Dies setzt eine kurzfristige Novellierung des Landeswasserrechts voraus (Beitrag 22).
- Die Ministerien müssen ihrer Prüfungspflicht nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO regelmäßig nachkommen. Dazu müssen von den Ministerien strategische Zielvorgaben für jede Beteiligung formuliert werden (Beiträge 14, 24, 25 und 29).

3 Stand des Entlastungsverfahrens

(9) Die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2010 durch den Landtag war bei Redaktionsschluss noch nicht erteilt.

Die Jahresrechnung 2011 (Kurzfassung) hat das Finanzministerium dem Landtag am 29.11.2012 (Drs. 6/1394) zur Entlastung vorgelegt.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Allgemeines

(10) Die Kurzfassung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht wird den Abgeordneten sowie der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Der Finanzausschuss des Landtages und der Landesrechnungshof erhalten darüber hinaus das vollständige, detaillierte Zahlenwerk mit der titelweisen Übersicht über Einnahmen und Ausgaben. Diese sogenannten Beiträge zur Haushaltsrechnung inklusive der Anlagen zur Haushaltsrechnung 2011 lagen dem Landesrechnungshof am 26.09.2012 vollständig vor.

4.2 Kassenmäßiger Abschluss (§ 82 LHO)

(11) Die im Haushaltsjahr 2011 geleisteten Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben betragen jeweils rd. 7.303,2 Mio. Euro. Das kassenmäßige Jahresergebnis 2011 (Saldo zwischen tatsächlich geleisteten Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen ohne Haushaltsreste) war damit ausgeglichen. Das kassenmäßige Gesamtergebnis (§ 82 Nr. 1 e LHO) betrug 0,00 Euro.

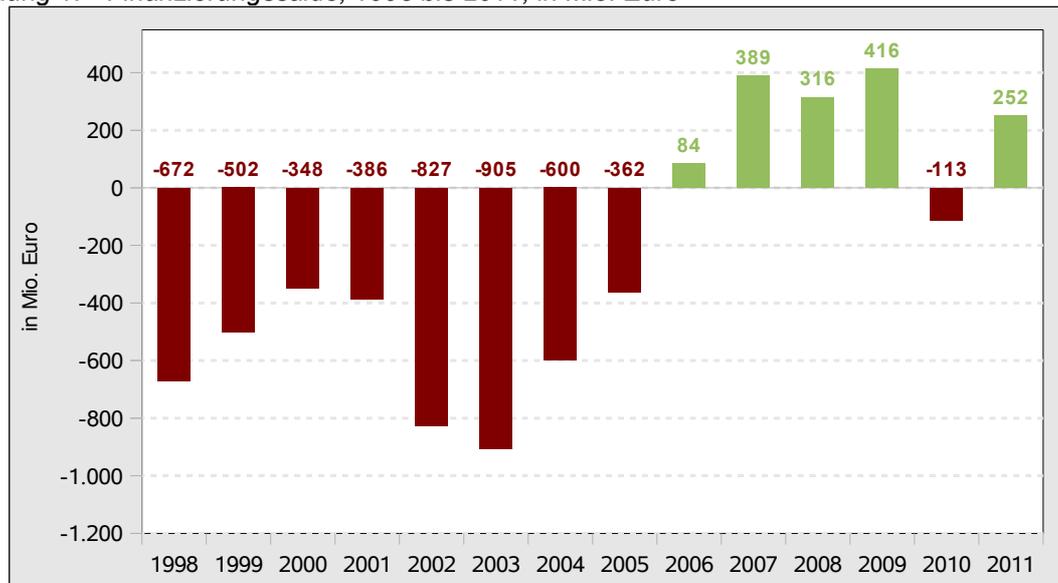
Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben überstiegen das fortgeschriebene Haushalts-Soll 2011 von rd. 7.016,6 Mio. Euro um rd. 286,6 Mio. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben um rd. 432,6 Mio. Euro (6,3 %).

(12) Das ursprünglich geplante negative Finanzierungssaldo wurde im Haushaltsvollzug um rd. 477,8 Mio. Euro unterschritten. Der Saldo aus bereinigten Einnahmen¹ und Ausgaben² betrug damit für das Haushaltsjahr 2011 rd. 251,6 Mio. Euro (vgl. Abbildung 1). Dieser Überschuss wurde für die Schuldentilgung sowie für Zuführungen an Rücklagen verwendet.

¹ Die bereinigten Einnahmen entsprechen den Gesamteinnahmen vermindert um die Einnahmen aus der Netto-neuverschuldung am Kreditmarkt, der Entnahme aus Fonds, Rücklagen und Stöcken, den Einnahmen aus Überschüssen und den haushaltstechnischen Verrechnungen.

² Die bereinigten Ausgaben entsprechen den Gesamtausgaben vermindert um die Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, die Zuführungen an Fonds, Rücklagen und Stöcke, die Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und die haushaltstechnischen Verrechnungen.

Abbildung 1: Finanzierungssaldo, 1998 bis 2011, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

4.3 Rechnungsmäßiger Abschluss 2011

(13) Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2011 (§ 83 Nr. 2 LHO) weist einen Fehlbetrag von rd. 166,0 Mio. Euro aus. Dieser ergibt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (0,00 Euro) zuzüglich des Unterschiedsbetrages zwischen den aus 2010 übertragenen Haushaltsresten einschließlich Entlastung durch Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 2011 (rd. -25,9 Mio. Euro) und den nach 2012 übertragenen Haushaltsresten einschließlich Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 2012 (rd. -140,0 Mio. Euro).

4.4 Haushaltsreste

(14) Aus dem Haushaltsjahr 2011 wurden Einnahmereste von rd. 652,2 Mio. Euro (8,9 % der Gesamteinnahmen) und Ausgabereste von rd. 792,2 Mio. Euro (10,8 % der Gesamtausgaben) in das Haushaltsjahr 2012 übertragen (vgl. Tabelle 1). Erstmals seit 2005 überstiegen damit die Ausgabe- die Einnahmereste. Die Deckungslücke zwischen Ausgabe- und Einnahmeresten von 140 Mio. Euro führt zu einer erheblichen Vorbelastung für den Haushaltsvollzug 2012.

(15) Der Schwerpunkt der Restebildung lag mit einem Anteil von insgesamt rd. 92 % der Einnahmereste bzw. rd. 72 % der Ausgabereste bei den Ministerien für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus (Epl. 06) sowie für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (Epl. 08). Diese Ressorts sind stärker als andere von der Abwicklung mischfinanzierter Förderprogramme geprägt, bei denen EU oder Bund dem Land finanzielle Mittel zweckgebunden zur Verfügung stellen.

Tabelle 1: Verteilung der Haushaltsreste auf die Einzelpläne, 2011, in Euro

Epl.	Geschäftsbereich	Einnahme- reste	Ausgabe- reste
01	Landtag	0,00	0,00
02	Landesrechnungshof	0,00	110.741,38
03	Ministerpräsident – Staatskanzlei -	0,00	1.212.626,22
04	Innenministerium	47,50	23.406.167,50
05	Finanzministerium	0,00	0,00
06	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus	369.340.447,81	316.197.949,50
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	87.243,92	29.260.132,88
08	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt u. Verbraucherschutz	229.383.899,35	247.248.190,81
09	Justizministerium	554.859,45	4.100,00
10	Ministerium für Soziales und Gesundheit	344.575,05	4.223.290,16
11	Allgemeine Finanzverwaltung	27.450.000,00	3.525.922,62
12	Hochbaumaßnahmen des Landes	24.496.031,07	92.004.377,86
14	Landesverfassungsgericht	0,00	0,00
15	Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung	501.908,99	74.983.214,85
	Summe	652.159.013,14	792.176.713,78

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(16) Für das Resteverfahren 2011/2012 behielt sich das Finanzministerium vor, die Übertragung von Haushaltsresten von einer Deckung zu Lasten von Ausgaben des Haushaltsjahres 2012 abhängig zu machen. Nach den dem Landesrechnungshof vorliegenden Unterlagen wurde für das Resteverfahren 2011/2012 von der Deckung der Ausgabereste eher zurückhaltend Gebrauch gemacht. In Anbetracht der dargestellten erheblichen Deckungslücke zwischen Einnahme- und Ausgaberesten empfiehlt der Landesrechnungshof, diese Vorgehensweise zu überdenken.

4.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Überschreitungen

(17) Gemäß § 37 Abs. 1 LHO kann die Finanzministerin über den Haushaltsplan hinaus in über- und außerplanmäßige Ausgaben einwilligen. Daneben wird zwischen Überschreitungen ohne Einwilligung der Finanzministerin und sonstigen Überschreitungen unterschieden. Der Gesamtbetrag an über- und außerplanmäßigen Ausgaben, sonstigen Überschreitungen und Überschreitungen ohne Einwilligung der Finanzministerin betrug laut der vorliegenden Haushaltsrechnung 2011 rd. 78,7 Mio. Euro und erreichte rd. 1% des geplanten Ausgabevolumens. Das Niveau des Vorjahres wurde um das 2,3-fache überschritten (rd. 34 Mio. Euro).

(18) Mit rd. 78,5 Mio. Euro entfiel der überwiegende Anteil auf die über- und außerplanmäßigen Ausgaben. Die betragsmäßig bedeutendsten Fälle ergaben sich im Epl. 07 (rd. 20,2 Mio. Euro), im Epl. 10 (rd. 10,9 Mio. Euro) und im Epl. 11 (rd. 33,5 Mio. Euro).

(19) In fünf Fällen handelt es sich um Haushaltsüberschreitungen ohne die gesetzlich erforderliche Einwilligung der Finanzministerin. Bei korrekter Mittelbewirtschaftung hätte davon nach Einschätzung des Finanzministeriums in 3 Fällen die Ermächtigung zur Leistung von Mehrausgaben bestanden (sonstige Überschreitung)³. Insgesamt ergibt sich für das Haushaltsjahr 2011 das aus der Tabelle 18 ersichtliche Gesamtbild.

(20) Die überplanmäßigen Ausgaben mit Genehmigung des Finanzministeriums ergaben sich für den Einzelplan 11 aufgrund fälliger Erstattungen an den Bund für Zusatzversorgungssysteme (rd. 31,6 Mio. Euro). Rechtsverpflichtungen infolge des 23. BaföG-Änderungsgesetzes (rd. 9,5 Mio. Euro) sowie ein Mehrbedarf für die Schulen in freier Trägerschaft und die Waldorfschulen (rd. 10,4 Mio. Euro) hatten im Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Epl. 07) überplanmäßige Ausgaben zur Folge. Im Geschäftsbereich des Ministeriums Soziales und Gesundheit (Epl. 10) entstand ein Mehrbedarf aufgrund von Rechtsverpflichtungen im Zusammenhang mit dem 3. Gesetz zur Änderung des Kindertagesförderungsgesetzes (rd. 9,6 Mio. Euro).

Tabelle 2: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2011

Epl.	Geschäftsbereich	Mit Einwilligung nach § 37 I LHO		Überschreitungen ohne Einwilligung		Sonstige Überschreitungen		Gesamt je Epl.	
		Fallzahl	Betrag in Euro	Fallzahl	Betrag in Euro	Fallzahl	Betrag in Euro	Fallzahl	Betrag in Euro
01	Landtag	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
02	Landesrechnungshof	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
03	Ministerpräsident - Staatskanzlei	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
04	Innenministerium	2	6.021.641,19	-	0,00	2	29.729,81	4	6.051.371,00
05	Finanzministerium	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
06	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	6	20.153.196,52	-	0,00	-	0,00	6	20.153.196,52
08	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz	-	0,00	1	0,03	-	0,00	1	0,03
09	Justizministerium	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
10	Ministerium für Soziales und Gesundheit	3	10.861.221,99	1	6.568,39	-	0,00	4	10.867.790,38
11	Allgemeine Finanzverwaltung	2	33.530.100,14	-	0,00	-	0,00	2	33.530.100,14
12	Hochbaumaßnahmen des Landes	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
14	Landesverfassungsgericht	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
15	Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung	5	7.932.763,10	-	0,00	1	160.900,61	6	8.093.663,71
	Gesamt	18	78.498.922,94	2	6.568,42	3	190.630,42	23	78.696.121,78

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

³ Um eine sonstige Überschreitung handelt es sich, wenn unter Annahme einer korrekten Mittelbewirtschaftung eine Ermächtigung zur Leistung der Mehrausgabe bestanden hätte. Dies ist bspw. dann gegeben, wenn Mehrausgaben aufgrund von Titelverwechslungen oder infolge unrichtiger Restbildung geleistet worden sind.

Die überplanmäßigen Ausgaben im Geschäftsbereich des Ministeriums für Verkehr, Bau und Landesentwicklung (Epl. 15) sind insbesondere auf den Mehrbedarf für den Winterdienst (rd. 7,8 Mio. Euro) zurückzuführen.

(21) Darüber hinaus willigte das Finanzministerium in Mehrausgaben gemäß § 8 LHO i. V. m. § 37 Abs. 2 LHO i. H. v. rd. 4,2 Mio. Euro ein, welche durch zusätzliche Einnahmen in gleicher Höhe gedeckt waren. Die Einnahmen resultieren aus Mitteln von Stellen außerhalb der Landesverwaltung, die für bestimmte Zwecke zur Verfügung gestellt oder rechtsverbindlich zugesagt worden sind.

(22) Im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung hat der Landesrechnungshof eine Überschreitung ohne Einwilligung des Finanzministeriums von 19.057,99 Euro⁴ im Geschäftsbereich des Ministeriums für Verkehr, Bau und Landesentwicklung (Epl. 15) und zwei Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums von insgesamt 63,87 Euro⁵ im Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Epl. 07) festgestellt, die sich infolge unzulässiger Inanspruchnahmen von Deckungsfähigkeiten ergeben.

4.6 Verpflichtungsermächtigungen

(23) Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind gemäß § 38 LHO nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Ausnahmen hiervon kann die Finanzministerin unter Nutzung des Notbewilligungsrechts nach § 38 Abs. 1 S. 2 LHO zulassen, wenn es sich um einzugehende Verpflichtungen für unvorhergesehene und unabweisbare Maßnahmen handelt (über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen).

(24) Die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen waren für das Haushaltsjahr 2011 mit rd. 975,5 Mio. Euro veranschlagt. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden gemäß § 17 Abs. 2 HG 2010/2011 um rd. 78,63 Mio. Euro und gemäß § 18 Abs. 1 HG 2010/2011 um rd. 4,8 Mio. Euro auf insgesamt rd. 1.058,9 Mio. Euro erhöht (vgl. Tabelle 19).

Für den Einzelplan 11 (Allgemeine Finanzverwaltung) wurden keine Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch genommen. Die betragsmäßig höchsten Inanspruchnahmen erfolgten im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus (Epl. 06) mit

⁴ Betrifft den Titel 1504 893.01 MG 11 „Zuführungen aus Kompensationszahlungen des Bundes an das zweckgebundene Sondervermögen ‚Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern‘“.

⁵ Betrifft die Titel 0704 511.01 (32,04 Euro) und 0758 511.01 (31,83 Euro).

rd. 202,1 Mio. Euro (68,2 % des Haushaltsansatzes), im Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (Epl. 08) mit rd. 154,9 Mio. Euro (92,7 % des Haushaltsansatzes) sowie im Geschäftsbereich des Ministeriums für Verkehr, Bau und Landesentwicklung (Epl. 15) mit rd. 136,9 Mio. Euro (48,3 % des Haushaltsansatzes). Für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales und Gesundheit (Epl. 10) wurde der Ermächtigungsrahmen mit rd. 95,9 % nahezu ausgeschöpft.

Tabelle 3: Verpflichtungsermächtigungen, 2000 bis 2011, in Mio. Euro

	Verfügbare VE				Eingegangene VE	
	Insgesamt	davon:			Insgesamt	davon
		Veranschlagte VE	Zusätzliche VE	Übertragene VE aus Vj.		Üpl./apl. VE
2000	1.545,70	1.522,90	22,80	0,00	861,00	6,40
2001	1.765,40	1.749,10	16,30	0,00	734,50	0,60
2002	1.586,00	1.533,40	52,60	0,00	804,40	7,60
2003	1.426,70	1.343,50	49,60	33,60	835,10	0,00
2004	1.826,50	1.802,80	23,70	0,00	694,40	0,50
2005	1.137,40	986,90	44,70	105,80	692,80	1,10
2006	1.456,30	1.462,20	-5,90	0,00	649,50	8,60
2007	1.251,00	1.251,00	0,00	0,00	549,40	0,00
2008	1.351,11	1.339,96	11,16	0,00	599,17	0,23
2009	1.472,15	1.107,42	364,20	0,54	749,71	1,59
2010	1.478,79	1.404,11	74,68	0,00	1.043,91	0,00
2011	1.058,91	975,52	83,39	0,00	619,90	0,00

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Die insgesamt tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen lagen mit rd. 619,9 Mio. Euro bei rd. 58,5 % der bestehenden Ermächtigungen (Vorjahr 70,6 %).

4.7 Veränderung von Ansprüchen

(25) Der Haushaltsrechnung sind Übersichten über die Gesamtbeträge der nach § 59 LHO erlassenen Ansprüche beizufügen. Der Erlass ist eine Maßnahme, mit der auf einen fälligen Anspruch verzichtet wird.

Für den Einzelplan 12 (Hochbaumaßnahmen des Landes) sowie für die Geschäftsbereiche des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Epl. 07), des Justizministeriums (Epl. 09) und des Ministeriums für Verkehr, Bau und Landesentwicklung (Epl. 15) wurde auf Ansprüche des Landes von insgesamt 67.858,09 Euro (Vorjahr 185.432,73 Euro) verzichtet. Der Schwerpunkt lag dabei mit 44.615,49 Euro beim Einzelplan 12.

4.8 Globale Minderausgaben

(26) Globale Minderausgaben sind ein Instrument der Haushaltspraxis, das gezielte Ausgabenkürzungen ersetzt und der Regierung die Erwirtschaftung der pauschalen Ausgabenkürzung überlässt. Die Veranschlagung von globalen Minderausgaben steht damit im Spannungsverhältnis zum Fälligkeitsprinzip (§ 11 Abs. 2 LHO), da nur voraussichtlich fällige, also auch kassenwirksame Ausgaben veranschlagt werden dürfen. Im Haushaltsvollzug erfolgt erfahrungsgemäß kein vollständiger Mittelabfluss, es verbleibt ein sogenannter „Bodensatz“ an Minderausgaben. Da die betreffenden Titel im Voraus nicht prognostizierbar sind, ist eine Veranschlagung von globalen Minderausgaben im Rahmen des Bodensatzes von üblicherweise ca. 1 bis 2 % der veranschlagten Ausgaben nicht zu beanstanden.

(27) Für das Haushaltsjahr 2011 waren globale Minderausgaben zum Ausgleich dringlicher Mehrbedarfe i. H. v. 3 Mio. Euro, für sächliche Verwaltungsausgaben i. H. v. 5 Mio. Euro sowie für die „Globale Personalminderausgabe“ von 31,25 Mio. Euro veranschlagt. Insgesamt entsprach dies rd. 0,56 % der insgesamt für 2011 veranschlagten Ausgaben von rd. 7.011,8 Mio. Euro und damit einer haushaltsrechtlich nicht zu beanstandenden Größenordnung.

(28) Die Minderausgaben von 39,25 Mio. Euro waren durch Veranschlagung bereits im Haushaltssoll enthalten. Neben den veranschlagten globalen sächlichen und Personal-Minderausgaben wurden bei den sächlichen Verwaltungsausgaben (HGr 5) weitere Minderausgaben⁶ von rd. 5,6 Mio. Euro und bei den Personalausgaben (HGr 4) von rd. 4,9 Mio. Euro erwirtschaftet.

4.9 Sondervermögen

(29) Sondervermögen sind rechtlich unselbstständige abgesonderte Teile des Landesvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt sind. Sie gehören zu den sogenannten Nebenhaushalten.

Nebenhaushalte sind mit eigener Finanz- und Haushaltshoheit ausgestattete Einrichtungen (z. B. Landesbetriebe; Beteiligung an juristischen Personen des öffentlichen Rechts) und Vermögen (Sondervermögen), bei denen das Land Eigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt (§ 26 LHO). Nebenhaushalte werden im Haushaltsplan nur mit den Zuführungen und Ablieferungen erfasst (§ 26 Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 S. 1 LHO).

⁶ Bei der Ermittlung der Mehr-/Minderausgaben finden genehmigte über-/außerplanmäßige Ausgaben keine Berücksichtigung.

(30) Für das Haushaltsjahr 2011 sind 13 Sondervermögen mit einem Nettovermögen von insgesamt rd. 760,5 Mio. Euro zu verzeichnen. Gegenüber dem Vorjahr reduzierte sich das Nettovermögen der Sondervermögen um rd. 56,2 Mio. Euro (vgl. Tabelle 4). Dies ist insbesondere auf den Zuwachs an Verbindlichkeiten von 70,2 Mio. Euro beim Sondervermögen „Kommunaler Fonds zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen Mecklenburg-Vorpommern“ zurückzuführen.

Tabelle 4: Nettovermögen der Sondervermögen zum 31.12.2010 und 31.12.2011, in Euro

Sondervermögen	Nettovermögen zum 31.12.2010	Nettovermögen zum 31.12.2011	Veränderung
Betrieb für Bau- und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern (BBL M-V) ⁷	348.332.453,43	341.110.859,97	-7.221.593,46
Landwirtschaftssondervermögen	47.302.768,12	46.739.307,60	-563.460,52
Ausgleichsabgabe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX)	23.161.441,22	25.371.596,41	2.210.155,19
Kommunaler Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern	252.461.316,06	259.570.318,26	7.109.002,20
Unternehmenshilfe- und Beteiligungsfonds	58.621.380,04	55.390.962,03	-3.230.418,01
Staatslotterien Lotto und Toto	1.612.677,94	2.263.152,72	650.474,78
Versorgungsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern	43.301.567,06	50.010.018,07	6.708.451,01
davon Vermögen des Landes:	42.826.635,44	49.408.693,64	6.582.058,20
Sanierung ökologischer Altlasten	19.628.648,44	13.987.023,73	-5.641.624,71
Zukunftsfonds Mecklenburg-Vorpommern	8.215.215,31	5.108.448,11	-3.106.767,20
Versorgungsfonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern	53.099.672,73	61.304.399,28	8.204.726,55
Künstlerhaus Lukas Ahrenshoop	5.843.657,83	5.756.703,55	-86.954,28
Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern	22.699.192,99	31.755.672,28	9.056.479,29
Kommunaler Fonds zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen Mecklenburg-Vorpommern	-67.100.000,00	-137.300.000,00	-70.200.000,00
Summe:	816.705.059,55	760.467.137,58	-56.237.921,97

Quelle: Finanzministerium M-V; eigene Berechnungen.

Mit Art. 4 des Haushaltsbegleitgesetzes 2012/2013 (HBeglG 2012/2013)⁸ bzw. Art. 1 HBeglG 2012/2013 i. V. m. § 22 Abs. 1 S. 2 FAG M-V wurden die Sondervermögen „Förderung der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung und des Ausbaus der Erneuerbaren Energien“⁹ und „Kommunaler Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“¹⁰ eingerichtet. Damit erhöhte sich die Anzahl der Sondervermögen ab dem Haushaltsjahr 2012 auf 15.

⁷ Bei dem zum 31.12.2011 ausgewiesenen Stand des Nettovermögens handelt es sich um einen vorläufigen Stand vom 31.05.2012.

⁸ GVOBl. M-V 2012, S. 208.

⁹ Geplante Zuführung aus dem Landeshaushalt in 2012 0,00 Euro. Das Vermögen soll aus Rückflüssen und Zinserträgen der EFRE – kofinanzierten Darlehensfonds gebildet werden. Mit ersten Zuflüssen ist erst nach Anfang des Jahres 2014 zu rechnen.

¹⁰ Geplante Zuführung aus dem Landeshaushalt im Haushaltsjahr 2012 100 Mio. Euro.

Zudem wurden dem Sondervermögen „*Kommunaler Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern*“ in 2012 einmalig 50 Mio. Euro zur Kofinanzierung kommunaler Investitionen (Kofinanzierungsprogramm) zugeführt. Das Kofinanzierungsprogramm ist vom Kommunalen Aufbaufonds durch getrennte Konten abzugrenzen.

(31) Im Haushaltsjahr 2011 betragen die Zuführungen bzw. Zuweisungen an die Sondervermögen insgesamt rd. 238,7 Mio. Euro. Dem standen Abführungen an den Landeshaushalt aus den Sondervermögen von rd. 144,0 Mio. Euro gegenüber (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Zuführungen/Zuweisungen aus dem Landeshaushalt an Sondervermögen und Abführungen aus Sondervermögen an den Landeshaushalt, in Euro

Sondervermögen	Zuführungen/Zuweisungen an Sondervermögen	Abführungen an den Landeshaushalt	Saldo
BBL M-V ¹¹	207.696.825,68	47.574.692,76	160.122.132,92
Landwirtschaftssondervermögen	123.031,79	0,00	123.031,79
Ausgleichsabgabe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX)	0,00	0,00	0,00
Kommunaler Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern	7.000.000,00	0,00	7.000.000,00
Unternehmenshilfe- und Beteiligungsfonds	0,00	0,00	0,00
Staatslotterien Lotto und Toto	0,00	22.811.273,69	-22.811.273,69
Versorgungsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern	4.859.804,14	0,00	4.859.804,14
Sanierung ökologischer Altlasten	2.338.457,68	0,00	2.338.457,68
Zukunftsfonds Mecklenburg-Vorpommern	75.272,62	3.182.039,82	-3.106.767,20
Versorgungsfonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern	7.200.117,62	51.973,83	7.148.143,79
Künstlerhaus Lukas Ahrenshoop	0,00	160.000,00	-160.000,00
Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern	8.027.453,95	0,00	8.027.453,95
Kommunaler Fonds zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen Mecklenburg-Vorpommern	1.356.010,55	70.200.000,00	-68.843.989,45
Summe:	238.676.974,03	143.979.980,10	94.696.993,93

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

(32) Im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 2011 hat der Landesrechnungshof sieben Sondervermögen¹² auf ihre ordnungsgemäße Darstellung in der Haushaltsrechnung geprüft. Dabei wurde insbesondere hinterfragt, ob die ausgewiesenen Bestände der Sonderver-

¹¹ Grundlage für die Ermittlung der Zuführungen bzw. Zuweisungen an das Sondervermögen BBL M-V bilden die beim Kapitel 1216 (Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern) sowie die bei den Titeln 1212 741.01, 1212 741.02, 1212 884.01, 1212 733.56 MG 56 und 0406 634.66 MG 66 geleisteten Ausgaben.

¹² Sondervermögen „*Ausgleichsabgabe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX)*“, Sondervermögen „*Kommunaler Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern*“, Sondervermögen „*Unternehmenshilfe und Beteiligungsfonds*“, Sondervermögen „*Staatslotterien Lotto und Toto*“, Sondervermögen „*Sanierung ökologischer Altlasten in Mecklenburg-Vorpommern*“, Sondervermögen „*Künstlerhaus Lukas*“, Sondervermögen „*Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern*“.

mögen mit den Beständen der Bewirtschaftung übereinstimmen und ob die in den Kapiteln der betreffenden Einzelpläne ausgewiesenen Zuführungen/Zuweisungen bzw. Abführungen denen in der Anlage zur Haushaltsrechnung für die Darstellung der Sondervermögen¹³ entsprechen.

Nennenswerte Beanstandungen ergaben sich für nachfolgend aufgeführte Sondervermögen.

Sondervermögen Lotto und Toto

(33) In Anwendung von § 12 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStVAG M-V)¹⁴ sind vom Sondervermögen „*Staatslotterien Lotto und Toto*“ Abführungen an das Land zur Erfüllung sozialer, kultureller oder sonstiger gemeinnütziger Aufgaben zu leisten.

Dennoch wird der Abführungsbetrag aus dem Sondervermögen derzeit als allgemeines Deckungsmittel im Landeshaushalt (Titel 1111 123.02) vereinnahmt.

(34) Als Ergebnis der Prüfung durch den Landesrechnungshof hat das Finanzministerium zugesagt, den Erläuterungen zum Haushaltstitel zukünftig eine Liste mit sozialen, kulturellen und sonstigen gemeinnützigen Ausgaben mit dem Hinweis beizufügen, dass eine Finanzierung der Ausgaben (auch) aus Abführungen des Sondervermögens erfolgt. Zudem sei beabsichtigt, eine entsprechende Abrechnung mit der jeweiligen Haushaltsrechnung vorzulegen.

(35) Der Haushaltsrechnung sind Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand des Sondervermögens beizufügen (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO). Die Vermögensentwicklung der Sondervermögen ist gleichzeitig in der Vermögensübersicht nachzuweisen (§ 86 Abs. 1 LHO).

In der vorliegenden Vermögensübersicht 2011 erfolgt nur ein unvollständiger¹⁵ und in der Haushaltsrechnung 2011 kein Nachweis über die Vermögensentwicklung des Sondervermögens „*Staatslotterien Lotto und Toto*“.

(36) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Vermögensbestandsentwicklung des Sondervermögens zukünftig in der Haushaltsrechnung und in der Vermögensübersicht vollständig nachgewiesen wird.

¹³ Anlage II „Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO)“.

¹⁴ GVOBl M-V 2007, S. 386.

¹⁵ Unberücksichtigt blieben der Jahresendbestand 2011 des Kassenbestandes/Guthabens bei Kreditinstituten (7.631.776,99 Euro), der Verbindlichkeiten (4.917.672,02 Euro) sowie der Rückstellungen für Überplanspiele.

(37) Das Sondervermögen wird von der Verwaltungsgesellschaft Lotto und Toto in Mecklenburg-Vorpommern mbH mittels doppischer Buchführung verwaltet. Anhand der Gewinn- und Verlustrechnung 2011 für das Sondervermögen war es nicht möglich, alle Positionen in der Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand des Sondervermögens „*Staatslotterien Lotto und Toto*“ in der angegebenen Höhe nachzuvollziehen. Begründet wird dies damit, dass einige Posten zur besseren Vergleichbarkeit mit dem Wirtschaftsplan anders als in der Gewinn- und Verlustrechnung zugeordnet werden.¹⁶

(38) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Finanzministerium, von der Verwaltungsgesellschaft Lotto und Toto in Mecklenburg-Vorpommern mbH zukünftig eine Überleitungsrechnung anzufordern.

Sondervermögen Künstlerhaus Lukas

(39) Dem Sondervermögen „*Künstlerhaus Lukas Ahrenshoop*“ wurden im Rahmen der Errichtung rd. 5,7 Mio. Euro zugeführt. Mit den aus der Anlage des Geldes erwirtschafteten Zinserträgen soll der laufende Betrieb und der Stipendiatenbetrieb des Künstlerhauses sichergestellt werden¹⁷. Ein Vermögensverzehr ist nicht vorgesehen.¹⁸

Nach der derzeitigen Praxis werden über das Sondervermögen ausschließlich Zinserträge erwirtschaftet, welche an den Landeshaushalt (0718 162.01) abgeführt werden. Die Absicherung des laufenden Betriebes sowie des Stipendiatenbetriebes¹⁹ erfolgt dagegen nicht direkt über das Sondervermögen, sondern über den Landeshaushalt (Titel 0718 684.16 MG 04).

(40) Diese Handhabung erscheint dem Landesrechnungshof unplausibel. Die Nutzung von getrennt geführten Nebenhaushalten macht nur dann Sinn, wenn die zweckentsprechenden Ausgaben auch hieraus geleistet werden. Daher empfiehlt der Landesrechnungshof, auch die Absicherung des laufenden und des Stipendiatenbetriebes des Künstlerhauses über das Sondervermögen abzubilden.

Eine denkbare Alternative bestünde in der Gründung einer Stiftung, wobei das Vermögen in der Regel auf Dauer erhalten bleibt und die Destinatäre nur die Erträge erhalten. Darüber hinaus wären Zustiftungen von Dritten möglich.

¹⁶ Vgl. Anlage 7 zum Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses des Sondervermögens „*Staatslotterien Lotto und Toto*“ S. 2 Fußnote 2.

¹⁷ Vgl. § 2 des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens für das „Künstlerhaus Lukas Ahrenshoop“.

¹⁸ Drs. 5/199 (Gesetzesentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2007), S. 8.

¹⁹ Daneben erhielt das Künstlerhaus in 2011 aus dem Landeshaushalt (Titel 0718 684.07 „*Zuwendungen des Landes an nicht öffentliche Träger für Kulturförderung*“) insgesamt 12.500 Euro für ein Stipendiatenprogramm/Künstlerstipendien (HÜL-Nrn. 14, 77, 207, 235 und 442 zu Titel 0718 684.07).

Sondervermögen Kommunalen Aufbausfonds M-V

(41) Aus den Mitteln des Sondervermögens „Kommunalen Aufbausfonds Mecklenburg-Vorpommern“ (KAF) werden den Gemeinden, Ämtern, Landkreisen und Zweckverbänden Darlehen und Zinshilfen für investive Maßnahmen und für Umschuldungen von Investitionskrediten sowie in besonderen Ausnahmefällen auch Zuschüsse für Nebenkosten, die im Zusammenhang mit den Umschuldungen entstehen, gewährt.²⁰ Der KAF wird vom Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LFI) treuhänderisch verwaltet.²¹

(42) Die §§ 2 und 3 der Treuhandvereinbarung sehen Regelungen zur Aufnahme von Kreditmitteln und zur Anlage liquider Mittel vor. In Abstimmung mit dem Innenministerium wurden in den Jahren 1999, 2000 und 2008 Forward-Swaps²² mit der Nord/LB über Laufzeiten von bis zu 20 Jahren abgeschlossen. Ziel war die Absicherung des Zinsniveaus.

Eine haushaltsrechtliche Ermächtigung hierfür bestand für das Innenministerium nicht. Darüber hinaus hat sich das Innenministerium keine internen Richtlinien gegeben, in denen der Umgang mit derivativen Finanzgeschäften geregelt ist.

(43) Der Abschluss von derivativen Geschäften ist aus Sicht des Landesrechnungshofes mit erheblichen finanziellen Risiken verbunden. Zudem widerspricht der Abschluss derivativer Geschäfte der vom Finanzministerium praktizierten konservativen Kredit- und Anlagestrategie, die bisher gänzlich auf den Derivateinsatz verzichtet. Sofern für den KAF künftig der Einsatz von Derivaten beabsichtigt ist, bedarf es hierfür einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung. Darüber hinaus sind die Anforderungen an den Abschluss derivativer Finanzinstrumente in einer Dienstanweisung zu erlassen.²³ Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte hierbei das Finanzministerium in geeigneter Weise eingebunden werden. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass entsprechende Regelungen im Vorfeld mit ihm abgestimmt werden.

(44) Das Innenministerium wies in seiner Stellungnahme in Bezug auf die fehlende Ermächtigung darauf hin, dass der Abschluss derivativer Geschäfte gesetzlich nicht ausge-

²⁰ Vgl. Nr. 5.3 Richtlinie zum Kommunalen Aufbausfonds Mecklenburg-Vorpommern, Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums vom 6. August 2010, AmtsBl. M-V, S. 256.

²¹ Vgl. §§ 21 Abs. 2 S. 3 und 21 Abs. 3 S. 6 FAG M-V i. V. m. Treuhandvereinbarung vom 30.12.1994 zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und der Norddeutschen Landesbank (Nord/LB).

²² „Der Forward-Swap ist ein vom Grundgeschäft losgelöstes Rechtsgeschäft über den Tausch eines festen Zinssatzes in einen variablen oder umgekehrt. Der Zinstausch erfolgt für eine in der Zukunft liegende, festgelegte Laufzeit auf Basis eines bestimmten Kapitalbetrages, d. h. ohne Überlassung von Kapital.“ BaFin 2005, Hinweise zum Einsatz Receiver Forward-Swaps, Long Receiver Swaptions und Credit Default Swaps bei Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds, Gz. VA14-O1000-2005/344.

²³ Vgl. Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 04. bis 06. Mai 2011 zu den „Empfehlungen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei Ländern und Kommunen“.

geschlossen bzw. verboten war. Es bestehe auf Arbeitsebene Einigkeit darüber, künftig auf derartige Geschäfte zu verzichten. Zudem sei eine Arbeitsanweisung in Arbeit, welche derivative Geschäfte ausschließen werde.

(45) Aus Sicht des Landesrechnungshofes regelt die haushaltsrechtliche Ermächtigung, ob der Abschluss derivativer Geschäfte zulässig ist. Diese Ermächtigung hatte das Innenministerium nicht, insofern bedufte es auch keines Verbotes.

(46) Das Sondervermögen erhält gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 1 g FAG M-V jährliche Zuweisungen aus dem Landeshaushalt (7 Mio. Euro in 2011). Seit Auflegung des KAF im Jahr 1993 wurden dem Sondervermögen insgesamt 222,6 Mio. Euro²⁴ zugeführt. Neben der Refinanzierung über Rückflüsse aus Zins- und Tilgungsleistungen der Kommunen verfügt das Sondervermögen nach § 21 Abs. 3 FAG M-V über eine jährliche Kreditaufnahmeermächtigung in Höhe des Fünffachen der nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 g FAG M-V bereitgestellten Mittel.

Aufgrund des gesunkenen Zinsniveaus am Kapitalmarkt wurde im Jahr 2012 der Zinssatz für alle vom KAF gewährten Darlehen von 2,5 % auf 1,65 % beim Neugeschäft bzw. 1,55 % bei Bestandsdarlehen gesenkt. Neben dem gegenüber dem Kapitalmarkt günstigeren Zinssatz profitieren die Kommunen von der Möglichkeit ihre Darlehen ohne Vorfälligkeitsentschädigung vorzeitig zu tilgen, was entsprechende Finanzierungskosten beim KAF verursacht.

(47) Da sich die Kommunen am Kapitalmarkt derzeit bereits äußerst günstig refinanzieren können, empfiehlt der Landesrechnungshof anstelle einer konkurrenzlosen Unterbietung der Kapitalmarktkonditionen zur Steigerung der Attraktivität des KAF, das Engagement zurückzufahren und stattdessen die Verschuldung des KAF sukzessive abzubauen. Darüber hinaus regt der Landesrechnungshof an, zur Liquiditätssteuerung des KAF die bestehende kostenlose Sondertilgungsoption durch die Kommunen zumindest einzuschränken. Im Ergebnis sollte sich der KAF stärker eigen- statt fremdfinanzieren, indem die Kreditaufnahmen zurückgeführt und die Zuführungen aus dem FAG M-V entsprechend erhöht werden.

(48) Das Innenministerium weist darauf hin, dass es aus seiner Sicht keiner Reduzierung der Kreditermächtigungen bedarf. Es würden im Vollzug ausschließlich so viele Kredite aufgenommen, wie sie sich aus der kommunalen Nachfrage und der Kapitalmarktentwicklung ergeben. Das Ministerium legte auch die Effekte dar, die sich ergeben würden, wenn auf eine ergänzende Kreditfinanzierung des KAF ab 2013 verzichtet werden müsste. Unter Beibehaltung des jährlichen Zuschusses von 7 Mio. Euro und der aktuellen Zinskonditionen wären für

²⁴ Vgl. Pos. 1.277.000.000 der Jahresbilanz zum 31.12.2011 für den Bereich 01 – Kommunaler Aufbaufonds.

das Jahr 2013 keine Neubewilligungen von Darlehen möglich, für 2014 ginge man von rd. 3,6 Mio. Euro aus.

(49) Der Landesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahme des Innenministeriums in seinen Feststellungen bestätigt. Es ist seines Erachtens selbstverständlich, dass nur im gesetzlich vorgegebenen Ermächtigungsrahmen und bei tatsächlichem Bedarf Kredite zugunsten des KAF aufgenommen werden. Die vorgelegten Modellrechnungen zeigen, dass die jährlichen Zuführungen nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 g FAG M-V sowie die Zins- und Tilgungsrückflüsse der Kommunen gerade auszureichen scheinen, um den in 2013 von den Kommunen abgerufenen Teil der bereits in den Vorjahren genehmigten Darlehen sowie den Schuldendienst für die vom KAF aufgenommenen Kredite leisten zu können. Im Hinblick auf das ab 2020 geltende Neuverschuldungsverbot sollte der KAF die Verbindlichkeiten reduzieren, um spätestens ab 2020 mit Inkrafttreten der neuen verfassungsmäßigen Schuldenregel²⁵ ohne weitere Kreditermächtigungen auszukommen.

4.10 Belegprüfung im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 2011

(50) Im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 2011 hat der Landesrechnungshof die Belege einschließlich der begründenden Unterlagen der Ausgaben der Gruppe 514 „*Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dgl.*“ ohne Haltung von Dienstfahrzeugen sowie der Gruppe 453 „*Trennungsgeld, Umzugskostenvergütungen*“ ressortübergreifend formal auf Ordnungsmäßigkeit geprüft.

(51) Von den 271 Personen, die im Haushaltsjahr 2011 Berechtigte für Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung waren, wurden die Antrags-, Beteiligungs- und Auszahlungsunterlagen zu 84 Personen (39 %) geprüft. Der Schwerpunkt lag bei der Einhaltung der Voraussetzungen für die Auszahlung von Trennungsgeld gemäß der Trennungsgeldverordnung. Die Prüfung führte zu keinen nennenswerten Beanstandungen.

(52) Die Prüfung der Ausgaben für Verbrauchsmittel umfasste rd. 27 % der über 17.000 Buchungen in 29 nachgeordneten Dienststellen²⁶ mit einem finanziellen Volumen von rd.

²⁵ Vgl. Tzn. 121-122.

²⁶ Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz, Kriminalpolizeiinspektionen Neubrandenburg, Rostock und Schwerin, Landeswasserschutzpolizei Waldeck, Polizeiinspektionen Güstrow, Ludwigslust, Neubrandenburg, Schwerin, Stralsund und Zentrale Dienste, Landeskriminalamt, Landesbereitschaftspolizei, Landesamt für innere Verwaltung, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege, Staatliche Museen und Schlösser, Landesamt für Kultur- und Denkmalpflege, Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg, Vorpommern, Mecklenburgische Seenplatte und Westmecklenburg, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie, Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei, Fachschule für Agrarwirtschaft, Nationalparkamt Müritz, Landesamt für Gesundheit und Soziales, Straßenbauämter Güstrow, Neustrelitz und Schwerin.

5,2 Mio. Euro. Schwerpunkte waren die ordnungsgemäße Buchung und Belegung der Ausgaben, die Einhaltung der Wertgrenzen, der Skontobedingungen und des Bruttoprinzips sowie die Umsetzung der Richtlinie für das Verfahren der Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung (Beschaffungsrichtlinie – BeschaffRL M-V).

Im Ergebnis der örtlichen Erhebungen waren bei Ausgaben für Verbrauchsmittel (Gruppe 514) 288 Buchungen (6 %) aus nachfolgenden Gründen zu beanstanden:

- Skontofristen wurden nicht beachtet²⁷,
- Buchungen waren sachlich falsch zugeordnet²⁸,
- es wurde gegen die Beschaffungsrichtlinie verstoßen (fehlender Nachweis der Bedarfsbegründung in Form von Beschaffungsanträgen²⁹; unzulässige Beschaffungen in eigener Zuständigkeit³⁰),
- zahlungsbegründende Unterlagen fehlten³¹,
- die Wertgrenze von 5.000 Euro für die Abgrenzung von Beschaffungen als Investition wurde nicht beachtet³²,
- es wurden diverse Verbrauchsmittel beschafft, die für die Erfüllung der Aufgaben des Landes nicht notwendig waren³³,
- nicht vertragsgemäße Rechnungen wurden sachlich richtig gezeichnet und zur Zahlung angewiesen (Versandkosten wurden ungerechtfertigt erhoben³⁴),

²⁷ Polizeiinspektion Neubrandenburg, Landeswasserschutzpolizeiamt Waldeck, Landesbereitschaftspolizeiamt Schwerin, Landesamt für Kultur- und Denkmalpflege, Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburgische Seenplatte und Mittleres Mecklenburg, Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei, Fachschule für Agrarwirtschaft.

²⁸ Polizeiinspektion Stralsund, Landesamt für Kultur- und Denkmalpflege – Archäologisches Freilichtmuseum Groß Raden, Gewässerüberwachungs- und Ölbekämpfungsschiff „Strelasund“, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg, Straßenbauamt Güstrow.

²⁹ Landeswasserschutzpolizeiamt Waldeck, Polizeiinspektionen Güstrow, Neubrandenburg, Stralsund und Zentrale Dienste, Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg und Westmecklenburg, Straßenbauamt Güstrow, Nationalparkamt Müritzt.

³⁰ Landeswasserschutzpolizeiamt Waldeck, Polizeiinspektion Neubrandenburg, Gewässerüberwachungs- und Ölbekämpfungsschiff „Strelasund“, Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg, Vorpommern und Westmecklenburg, Straßenbauamt Güstrow.

³¹ Polizeiinspektionen Güstrow und Stralsund, Gewässerüberwachungs- und Ölbekämpfungsschiff „Strelasund“, Fachschule für Agrarwirtschaft Güstrow.

³² Gewässerüberwachungs- und Ölbekämpfungsschiff „Strelasund“, Landesamt für Kultur- und Denkmalpflege – Archäologisches Freilichtmuseum Groß Raden.

³³ Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Westmecklenburg.

³⁴ Landeswasserschutzpolizeiamt Waldeck.

- durch Rücksendungen entstandene Gutschriften wurden nicht zeitnah verrechnet³⁵ und
- in einem Fall wurde eine Rechnung von 1.006,15 Euro zwei Mal bezahlt³⁶.

(53) Den Beschaffungen von Verbrauchsmitteln liegt ein klares, einfach zu handhabendes Regelwerk in Form der betreffenden haushaltsrechtlichen Vorschriften zugrunde. Das Fehlerisiko ist dementsprechend gering. Daran gemessen ist die im Rahmen der Prüfung festgestellte Beanstandungsquote von 6 % deutlich zu hoch.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die haushaltsrechtlichen Vorschriften zukünftig beachtet werden.

(54) Im Rahmen der Prüfung wurde darüber hinaus festgestellt, dass die Vergabeverfahren zur Beschaffung der Arbeitsbekleidung durch die Straßenbauämter dezentralisiert in jedem Straßenbauamt eigenständig erfolgten. Obwohl Artikel im Angebot des eShops teilweise enthalten sind, wurde dieser nicht genutzt.

(55) In Nr. 1.5 der Beschaffungsrichtlinie ist geregelt, dass u. a. die Straßenbauämter Lieferungen und Leistungen, die nicht über den eShop des Landesamtes für innere Verwaltung (LAIv) abgerufen werden können, ungeachtet der Wertgrenze in eigener Zuständigkeit vergeben. Somit wäre bei Vorhandensein von Artikeln der eShop zu nutzen gewesen. Darüber hinaus dürfte eine dezentralisierte Beschaffung der Straßenbauämter unwirtschaftlich sein.

(56) In seiner Stellungnahme hat das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung erklärt, dass im eShop aktuell keine geeignete Arbeitsbekleidung angeboten werde. Es sei seitens der Straßenbauämter beabsichtigt, das LAiV um Prüfung zu bitten, ob zukünftig Arbeitsbekleidung mit den in den europäischen Standardnormen für sichtbare Warnkleidung geforderten Parametern im eShop angeboten werden könne.

(57) Der Landesrechnungshof begrüßt die beabsichtigte Nutzung des eShops durch die Straßenbauämter. Darüber hinaus empfiehlt er zu prüfen, ob die Ausnahmen für den Kreis der eShop-Nutzer nach Nr. 1.5 der Beschaffungsrichtlinie insbesondere für den Betrieb für Bau und Liegenschaften, das Landesamt für Straßenbau und die Straßenbauämter weiterhin notwendig sind.

³⁵ Polizeiinspektion Güstrow.

³⁶ Polizeiinspektion Güstrow.

Bezüglich der wiederholt festgestellten Verstöße gegen die Beschaffungsrichtlinie ist auch auf die Prüfungsergebnisse zur Nutzung des eShops zu verweisen (vgl. IV.2. „*Nutzung der Shared Service Angebote der Landesverwaltung*“).

5 Vermögensübersicht

5.1 Entwicklung des Vermögens

(58) Das Liegenschaftsvermögen des Landes wird weiterhin mit seinem Flächenmaß getrennt nach Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts und nach dem BBL-Sondervermögen erfasst. Dabei wird zwischen bebauten und unbebauten Liegenschaften unterschieden.

(59) Für Ende 2011 wird das gesamte Liegenschaftsvermögen mit rd. 1.668,5 Mio. m² ausgewiesen. Gegenüber dem Haushaltsjahr 2010 stellt dies im Saldo aus Zu- und Abgängen eine Verringerung um rd. 6,7 Mio. m² dar.

(60) Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass wie bereits auch in den Vorjahren in der Vermögensübersicht 2011 ein gegenüber der Vermögensübersicht 2010 abweichender Wert beim Liegenschaftsvermögen für das Jahresende 2010 ausgewiesen wird. So wird das Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts mit der Begründung der Bereinigung und Korrektur der Datenbestände für Ende 2010 nunmehr mit rd. 1.658,1 Mio. m² statt in der Vermögensübersicht 2010 mit rd. 1.592,8 Mio. m² ausgewiesen, was einer Erhöhung des Grundvermögens um rd. 65,3 Mio. m² bzw. 4,1 % entspricht.

(61) Durch die erheblichen Abweichungen der Stände für 2010 für das Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts ist die Aussagekraft der Vermögensübersicht eingeschränkt und Aussagen zu den Zu- und Abgängen schwer möglich.

(62) Das Liegenschaftsvermögen des BBL M-V reduzierte sich gegenüber dem Stand Ende 2010 um rd. 0,7 Mio. m² auf rd. 16,4 Mio. m². Erhebliche Änderungen werden insbesondere für bebaute Liegenschaften (verwaltungsgenutzte Liegenschaften rd. -0,6 Mio. m², Halteliegenschaften rd. 1,3 Mio. m²) und unbebaute Liegenschaften (Halteliegenschaften rd. -1,3 Mio. m²) ausgewiesen.

Tabelle 6: Vermögensübersicht 2010 bis 2011

	Stand Ende 2010	saldierte Zu- und Abgänge 2011	Entwicklung	Stand Ende 2011
Liegenschaftsvermögen in m²				
Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts	1.658.100.912	-5.949.398	-0,36%	1.652.151.514
	1.592.826.961 ¹			
davon bebaute Liegenschaften	13.001.113	-57.658	-0,44%	12.943.455
	12.952.007 ¹			
davon unbebaute Liegenschaften	1.645.099.799	-5.891.740	-0,36%	1.639.208.059
	1.579.874.954 ¹			
BBL-Sondervermögen	17.103.394	-730.348	-4,27%	16.373.046
davon bebaute Liegenschaften	16.961.086	-735.083	-4,33%	16.226.003
davon unbebaute Liegenschaften	9.842.838	-1.445.615	-14,69%	8.397.223
davon Fiskalerbschaften	142.308	4.735	3,33%	147.043
Gesamt	1.675.204.306	-6.679.746	-0,41%	1.668.524.560
	1.609.930.355			
Kapitalvermögen in Euro				
Darlehensforderungen	1.761.538.376,18	-60.692.599,86	-3,32%	1.700.845.776,32
	1.758.946.291,27 ¹			
Rücklagen	826.123.894,41	150.524.468,46	18,22%	976.648.362,87
Sondervermögen	816.705.059,55	-56.237.921,67	-6,89%	760.467.137,88
	815.148.311,52 ¹			
Sonstige revolving Fonds	32.389.789,39	1.089.893,51	3,36%	33.479.682,90
Reinvermögen der Landesbetriebe	7.074.464,57	671.895,27	9,50%	7.746.359,84
	7.242.114,57 ¹			
Beteiligungen (unmittelbare)	72.510.534,83	0,00	0,00%	72.510.534,83
Gesamt	3.516.342.118,93	35.355.735,71	0,96%	3.551.697.854,64
	3.479.971.146,60¹			

¹ Stand Ende Haushaltsjahr 2010 in der Vermögensübersicht 2010 mit der Vermögensübersicht 2011 korrigiert.

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(63) Zum Ende des Haushaltsjahres 2011 belief sich das Kapitalvermögen des Landes auf rd. 3.550 Mio. Euro. Das Kapitalvermögen hat sich somit gegenüber dem Vorjahr um rd. 35 Mio. Euro – bzw. um rd. 72 Mio. Euro gegenüber dem in der Vermögensübersicht 2010 ausgewiesenen Stand – erhöht.

Der Anstieg und teilweise auch Korrekturbedarf gegenüber dem Vorjahr sind u. a. darin begründet, dass mit der Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2011 erstmalig ein Nachweis über die Bestandsentwicklung revolving Fonds erfolgt. Im Haushaltsjahr 2011 bestanden sieben revolving Fonds³⁷, die außerhalb des Landeshaushaltes und dessen Nebenhaushalten geführt werden. Zum 31.12.2011 wurde der Stand der sonstigen revolving Fonds mit

³⁷ Förderungen von Existenzgründerinnen und Existenzgründern durch Gewährung von Mikrodarlehen; Darlehen zur Förderung von regional strukturverbessernden Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft (GA-Ergänzungsprogramm); Darlehen für Investitionen kleiner und mittlerer Unternehmen einschließlich der freien Berufe (Kleindarlehenprogramm); IT-Future Fonds M-V; GENIUS Venture Capital; Technologiefonds M-V GmbH – Förderungen von jungen technologieorientierten Unternehmen durch Bereitstellung von Risikokapital; Patent- und Lizenzfonds (PLF).

rd. 33,5 Mio. Euro ausgewiesen. Nicht ausgewiesen wurde, dass darin insgesamt rd. 13 Mio. Euro an liquiden Mitteln (Kassenbestand inkl. vertraglich gebundener liquider Mittel) gebunden waren und Darlehensforderungen bzw. Beteiligungen an Unternehmen von rd. 15 Mio. Euro bzw. rd. 5,5 Mio. Euro bestanden. Daneben wurde für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (Epl. 08) erstmalig ein bereits seit 2008 bestehendes Darlehen an die LMS Landwirtschaftsberatung M-V/Schleswig-Holstein GmbH (rd. 0,6 Mio. Euro) nachgewiesen.

(64) Der Landesrechnungshof begrüßt die Vervollständigung der Darstellung in der Vermögensübersicht. Deren Aussagekraft könnte durch eine untergliederte Darstellung der Bestandsentwicklung der revolvingen Fonds nach Darlehensforderungen und liquiden Mitteln (Kassenbestand, vertraglich gebundene liquide Mittel) künftig weiter verbessert werden.

(65) Ausschlaggebend für die Entwicklung des Kapitalvermögens waren darüber hinaus insbesondere die Erhöhung der Rücklagen um rd. 150,5 Mio. Euro und die Reduzierung der Darlehensforderungen um rd. -60,7 Mio. Euro sowie der Sondervermögen um rd. 56,2 Mio. Euro.

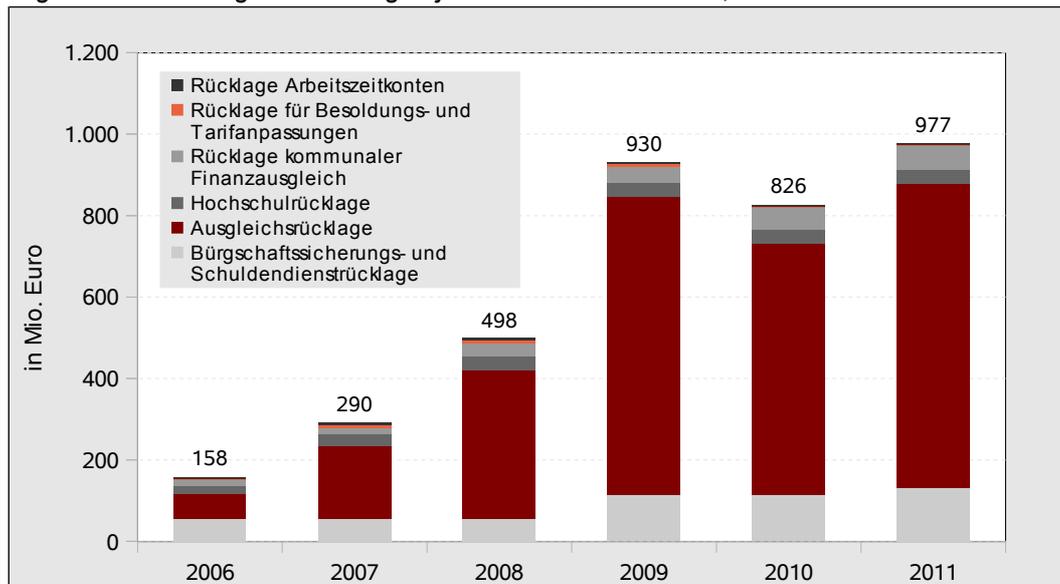
Die Reduzierung der Darlehensforderungen ist zum einen dem Ausweis von Darlehensforderungen des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus³⁸ (Epl. 06) in der Vermögensübersicht unter „A Nr. 2.5 Sonstige revolvingende Fonds“ und dem Rückgang der Darlehensforderungen des Ministeriums für Verkehr, Bau und Landesentwicklung (Epl. 15) um rd. 60,6 Mio. Euro geschuldet.

(66) Die Rücklagen des Landes haben sich im Haushaltsjahr 2011 insgesamt um rd. 150,5 Mio. Euro auf rd. 976,6 Mio. Euro erhöht. Statt der im Haushalt vorgesehenen Entnahmen aus Rücklagen von 230,2 Mio. Euro beliefen sich diese nur auf 28,5 Mio. Euro. Gleichzeitig erfolgten nicht geplante Zuführungen zu den Rücklagen von 176,1 Mio. Euro.

So wurde die bereits 2009 aufgestockte Bürgschaftssicherungs- und Schuldendienstrücklage um rd. 16,8 Mio. Euro auf nunmehr rd. 131,7 Mio. Euro erhöht, was mit Blick auf im Zusammenhang mit den Bürgschaften im Bereich Schiffbau übernommenen Risiken nachvollziehbar erscheint. Ebenfalls erhöht wurde die Rücklage kommunaler Finanzausgleich um rd. 6,1 Mio. Euro auf 60,3 Mio. Euro und die Ausgleichsrücklage um rd. 128,5 Mio. Euro auf nunmehr rd. 746,3 Mio. Euro (vgl. Abbildung 2).

³⁸ „Mikrodarlehen“ und „Unterstützung zukunftsorientierter Investitionen“ waren Ende 2010 in der Vermögensübersicht unter Nr. 2.1 Darlehensforderungen mit insgesamt rd. 10,1 Mio. Euro ausgewiesen.

Abbildung 2: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Jahresende, 2006 bis 2011 in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(67) Eine Ermächtigung für nicht geplante Zuführungen zu den Rücklagen besteht in § 2 Abs. 9 HG 2010/2011. Danach sind Mehreinnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen zur zusätzlichen Schuldentilgung, zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Bildung von Rücklagen zur Deckung von Verpflichtungen zu verwenden, soweit sie nicht zur Deckung unabweisbarer Mehrausgaben in dem laufenden Haushaltsjahr benötigt werden.

Vom Finanzministerium ist danach abzuwägen, in welchem Umfang Schulden getilgt bzw. Rücklagen gebildet werden. Bei der Bildung von Rücklagen ist demnach immer zu berücksichtigen, welche (zusätzlichen) Verpflichtungen des Landes der (zusätzlichen) Bildung von Rücklagen gegenüberstehen.

(68) Zwischen Finanzministerium und Landesrechnungshof besteht grundsätzlich Einigkeit darüber, dass die Höhe der Ausgleichsrücklage so bemessen sein sollte, dass die bestehenden Risiken konjunktureller Schwankungen aufgefangen werden können.

Die Ausgleichsrücklage war aber deutlich höher, als das von Landesregierung selbst beschlossene, langfristig abzusichernde Niveau von 500 Mio. Euro. Begründet wird dies mit den geplanten Zuführungen von 100 Mio. Euro an den „Kommunaler Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ und weiteren 50 Mio. Euro zur Kofinanzierung kommunaler Investitionen (Kofinanzierungsprogramm) aus der Rücklage. Diese 150 Mio. Euro sollen im Haushaltsjahr 2012 der Rücklage entnommen und dem Haushalt zugeführt werden.

(69) Selbst wenn diese finanziellen Vorkehrungen berücksichtigt werden, lag die Höhe der Ausgleichsrücklage zum Jahresabschluss 2011 rd. 96 Mio. Euro oberhalb der eigenen Zielmarke von 500 Mio. Euro. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind 500 Mio. Euro absolut ausreichend, um selbst außergewöhnlich hohe, konjunkturell bedingte Einnahmeausfälle kompensieren zu können. Insofern wurde mit im Haushaltsjahr 2011 die Chance verpasst, die explizite Verschuldung stärker zu reduzieren oder Vorsorge im Zusammenhang mit der impliziten Verschuldung (Versorgung) zu betreiben³⁹.

Darüber hinaus wird vom Landesrechnungshof durch eine weitere Erhöhung der Ausgleichsrücklage die Gefahr gesehen, dass der Handlungsdruck zum notwendigen weiteren Abbau des strukturellen Defizits reduziert wird.

5.2 Entwicklung der Schulden

(70) Die fundierten Schulden sind im Jahr 2011 um rd. 140,5 Mio. Euro zurückgegangen und betragen somit zum Jahresende rd. 9.666,0 Mio. Euro.

Tabelle 7: Schuldenübersicht 2010 bis 2011, in Euro

	Stand Ende 2010	saldierte Zu- und Abgänge 2011	Entwicklung	Stand Ende 2011
Fundierte Schulden	9.806.466.924	-140.487.500	-1,43%	9.665.979.424
Sonstige Schulden	0	0	-	0
Gesamt	9.806.466.924	-140.487.500	1,43%	9.665.979.424

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(71) Zusätzlich zu den fundierten Schulden des Landes werden in der Vermögensübersicht seit 2010 die impliziten Schulden durch zukünftige Zahlungsverpflichtungen – Versorgung⁴⁰ nachrichtlich ausgewiesen. Sie ist im Jahr 2011 rechnerisch um rd. 564,2 Mio. Euro auf somit rd. 4,53 Mrd. Euro angestiegen.

Diese implizite Verschuldung ist hinsichtlich der finanzwirtschaftlichen Folgen keineswegs geringer zu bewerten als die explizite Verschuldung. Denn auch hier werden vereinbarte aber noch nicht finanzierte Gegenleistungen des Landes erfasst, die zu künftigen finanziellen Einschränkungen für den Landeshaushalt führen.

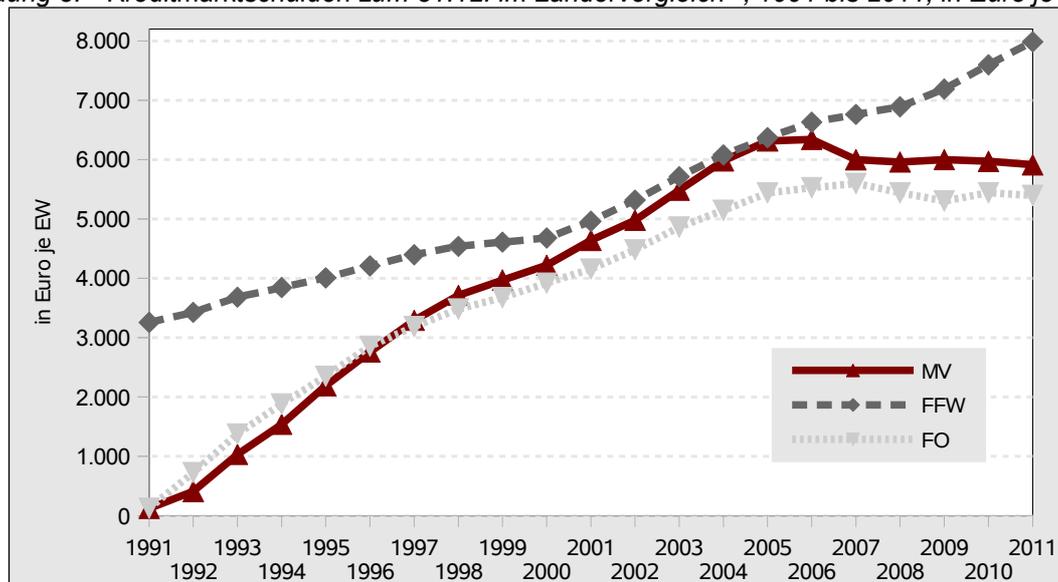
³⁹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2010): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2010 – Landesfinanzbericht 2010, S. 15 f.

⁴⁰ Nach Angaben des Finanzministeriums beinhaltet diese Summe die Versorgungszusagen für alle Beamten des Landes, die bis zum 31.12.2007 verbeamtet wurden. Für alle danach in den Landesdienst übernommenen Beamten werden seitdem an das 2008 eingerichtete Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ Zahlungen geleistet, um deren spätere Versorgungsbezüge aus dem Fonds und damit ohne zusätzliche Belastung für den Landeshaushalt leisten zu können.

(72) Trotz Bevölkerungsrückgang ist es Mecklenburg-Vorpommern erneut gelungen den expliziten Schuldenstand je Einwohner mit 5.913 (zum Vergleich 2010: 5.971) Euro je Einwohner leicht abzusenken und unter der 6.000 Euro-Grenze zu halten. Da in den finanzschwachen Flächenländern West die Tendenz der steigenden Pro-Kopf-Verschuldung unverändert anhält, konnte der Abstand Mecklenburg-Vorpommerns zum Benchmark FFW weiter ausgebaut werden (vgl. Abbildung 3).

Der Vergleich zur Vergleichsgruppe der FO wird durch die Sonderstellung Sachsens erheblich verzerrt. Bereinigt man den Durchschnittswert um den Freistaat Sachsen, der inzwischen mit 1.359 Euro pro Einwohner die mit Abstand geringste Pro-Kopf-Verschuldung bundesweit hat, weisen die übrigen drei ostdeutschen Flächenländer einen Durchschnitt von 7.773 Euro je Einwohner aus. Mecklenburg-Vorpommern hat sich also in den vergangenen Jahren deutlich von der Entwicklung dieser ostdeutschen Vergleichsländer absetzen können.

Abbildung 3: Kreditmarktschulden zum 31.12. im Ländervergleich⁴¹, 1991 bis 2011, in Euro je EW



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5; eigene Berechnungen.

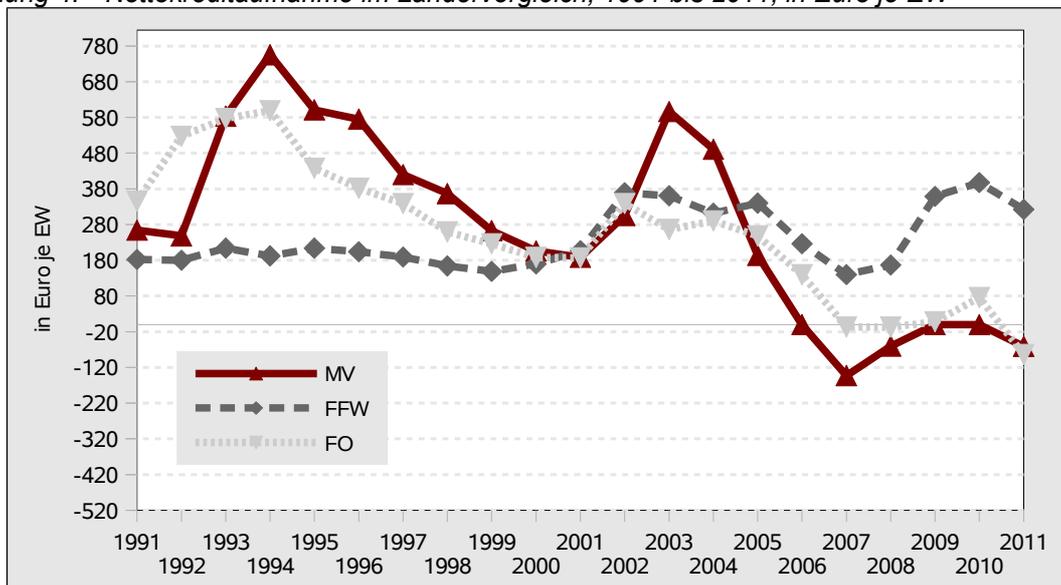
(73) Die positive Entwicklung der letzten Jahre kann jedoch nur fortgesetzt werden, wenn es gelingt, auch künftig Schulden zu tilgen. Nur so können die Pro-Kopf-Verschuldung und vor allem die Belastung künftiger Haushalte durch Zinszahlungen begrenzt werden.

(74) Aufgrund der Haushaltssituation 2011 ist es Mecklenburg-Vorpommern nicht nur erneut gelungen den Haushalt – seit 2006 in Folge – ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen, sondern auch Schulden zu tilgen. Ebenfalls ohne Nettokreditaufnahme konnten die Haushalte

⁴¹ Als Vergleichsbasis für die nachfolgenden, finanzwirtschaftlichen Analysen werden jeweils die einwohnerbezogenen Durchschnittswerte der vier finanzschwachen Flächenländer West (FFW) und der anderen vier neuen Flächenländer (FO) herangezogen. Siehe hierzu auch Fn. 45 und 46.

in Brandenburg und Sachsen bei den ostdeutschen und Baden-Württemberg und Bayern bei den westdeutschen Flächenländern abgeschlossen werden (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Nettokreditaufnahme im Ländervergleich, 1991 bis 2011, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Außer in Rheinland-Pfalz war die Nettokreditaufnahme gegenüber dem Vorjahr in allen anderen FFW rückläufig, sodass die durchschnittliche Nettokreditaufnahme der FFW nach 2007 erstmalig wieder sinkt.

5.3 Entwicklung der Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen

(75) Mit der Vermögensübersicht 2011 werden alle Bürgschaften und sonstigen Eventualverbindlichkeiten gemäß § 14 HG in Höhe der übernommenen Haftungssummen, d. h. des maximalen Volumens (inkl. Zinsen und Kosten), mit dem das Land in Anspruch genommen werden kann, ausgewiesen.⁴² Bei einigen Bürgschaften und sonstigen Eventualverbindlichkeiten waren daher Korrekturen der Jahresendbestände für 2010 notwendig.⁴³

(76) Am Ende des Haushaltsjahres 2011 betrug der Bestand an Sicherheits- und Gewährleistungen rd. 1.192,8 Mio. Euro, womit der Ermächtigungsrahmen zur Übernahme von Sicherheits- und Gewährleistungen in Höhe von rd. 3.012,1 Mio. Euro zu rd. 39,6 % ausgelastet war. Saldiert ist für 2011 ein Anstieg bei den Bürgschaften von rd. 42,2 Mio. Euro zu verzeichnen (vgl. Tabelle 8), welcher im Wesentlichen aus einem saldierten Zugang von Bürg-

⁴² Vgl. Erlass über die Aufstellung der Vermögensübersicht 2011 (Az. IV170-H3042-VMÜ10-2011/001).

⁴³ Der Ausgangswert 2010 wurde bei Bürgschaften nach § 14 Abs. 5 Haushaltsgesetz Mecklenburg-Vorpommern, d. h. Bürgschaften für den Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern, um Zinsen und Kosten und bei Bürgschaften nach § 14 Abs. 1, 7 und 14 Haushaltsgesetz Mecklenburg-Vorpommern, d. h. Bürgschaften zur Förderung der Wirtschaft, zur Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen und zur Förderung des Schiffbaus, um die Tilgungen korrigiert.

schaften zur Förderung des Schiffbaus um 46,3 Mio. Euro und zur Förderung der Wirtschaft um 18,6 Mio. Euro sowie einem saldierten Zugang an Rückbürgschaften zur Förderung mittelständischer Unternehmen um 12,4 Mio. Euro resultiert. Auf der anderen Seite kam es bei Bürgschaften für den Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern zu saldierten Abgängen in Höhe von 34,2 Mio. Euro.

Tabelle 8: Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen, 2010 bis 2011, in Euro

	Stand Ende 2010	Saldierte Zu- und Abgänge 2011	Entwicklung	Stand Ende 2011
Bürgschaften	1.046.204.624,92	42.180.328,88	4,41%	998.620.839,78
	956.440.510,90 ¹			
Sonstige Eventualverbindlichkeiten	211.857.952,41	-17.681.293,64	-8,35%	194.176.658,77
Gesamt	1.168.298.463,31	24.499.035,24	2,10%	1.192.797.498,55

¹ Stand Ende Haushaltsjahr 2010 mit der Vermögensübersicht 2011 gegenüber dem Stand der Vermögensübersicht 2010 korrigiert.

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(77) Der Bestand der sonstigen Eventualverbindlichkeiten hat sich im Vergleich zum Vorjahr um rd. 17,7 Mio. Euro verringert. Der Rückgang ist im Wesentlichen auf saldierte Abgänge bei den Garantieerklärungen zur Erlangung von Kommunalkrediten zugunsten nicht öffentlicher Träger von Krankenhäusern zurückzuführen.

(78) Insgesamt musste das Land seit 1991 Ausfallzahlungen in Höhe von rd. 411,4 Mio. Euro leisten, wovon rd. 28,9 Mio. Euro auf das Jahr 2011 entfallen. Im Jahr 2010 wurde das Land für Ausfallzahlungen über rd. 8,8 Mio. Euro herangezogen. Vor dem Hintergrund der Insolvenz der P+S Werften in Wolgast und Stralsund bleibt abzuwarten, inwieweit das Land im Rahmen seiner gewährten Schiffsbürgschaften in Haftung genommen wird. Der Landesrechnungshof sieht sich daher in seiner Forderung bestärkt, vor der Übernahme von Bürgschaften und Eventualverbindlichkeiten eine eingehende Prüfung der wirtschaftlichen Situation der Antragsteller vorzunehmen, um die finanziellen Risiken für den Landeshaushalt zu begrenzen.

In Bezug auf die Fortführung der Übernahme von Schiffsbürgschaften zur Unterstützung der Werften hält es der Landesrechnungshof für dringend geboten, statt des bisherigen Rückgriffs auf die Expertise der beteiligten Banken ein begleitendes, betriebswirtschaftliches und technisches Controlling in Eigenverantwortung des Landes einzurichten. Das gilt auch unabhängig davon, ob es gelingt, den Bund für eine Mitbürgschaft zu gewinnen und eine Finanzierung der Aufträge für die Werften über deren Hausbanken sicherzustellen.

6 Zuwendungen im Landeshaushalt - Fördermitteldatenbank

(79) Der Landeshaushalt wird in hohem Maße durch Zuwendungen (Fördermittel, Subventionen) gemäß §§ 23/44 LHO M-V geprägt. Dies betrifft sowohl die absolute Höhe der veranschlagten bzw. verausgabten Zuwendungen als auch die Anzahl der Förderprogramme und geförderten Maßnahmen. Gleichwohl erfolgt zur Verwendung dieser Mittel - im Unterschied zu anderen Ländern und dem Bund - keine gesonderte Berichterstattung, z. B. in Form eines jährlichen Subventionsberichtes.

(80) Es ist davon auszugehen, dass es dem Parlament im Prinzip nahezu unmöglich ist, im Rahmen der Haushaltsaufstellung die Höhe der Gesamtausgaben für Zuwendungen konkret zu bestimmen und den einzelnen Zweckungen definitive Summen zuzuweisen. Ebenso schwierig gestaltet sich die Kontrolle und das Nachvollziehen der tatsächlich nur für Zuwendungen im Sinne von §§ 23/44 LHO M-V geleisteten Ausgaben. Dieses wird weder im Haushaltsvollzug noch im Rahmen der Haushaltsrechnung direkt offensichtlich. Die Daten wären ggf. nur mit enormen Aufwand zu ermitteln. Dies zeigte sich auch bei Anfragen aus dem Parlament⁴⁴. Fragen nach einer umfassenden, systematischen Aufstellung der getätigten Fördermaßnahmen führten zu hohem Aufwand bei der Landesverwaltung und konnten nur mit erheblichem Zeitverzug beantwortet werden.

(81) Prüfungen des Landesrechnungshofes zeigten, dass die notwendigen Übersichten zur Überwachung der Verwendung der Zuwendungen den Anforderungen der LHO M-V⁴⁵ teilweise nicht genügten. Verfahren zur systematischen Vermeidung von Doppelförderungen waren ebenfalls nicht ausreichend etabliert.

(82) Die Landesregierung hat im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2012/2013 zu erkennen gegeben, die Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank prüfen zu wollen und im Rahmen der anstehenden Erneuerung des IT-Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen umzusetzen.

Der Landesrechnungshof unterstützt ausdrücklich diesbezügliche Überlegungen und empfiehlt die Einrichtung einer dem Beispiel des Bundes folgenden zentralen Förderdatenbank einheitlich für alle zuwendungsbewirtschaftenden Stellen des Landes.

⁴⁴ Drs. 4/623 und 5/4136.

⁴⁵ Vgl. VV Nr. 9.2 zu § 44 LHO M-V.

III. Lagebericht

(83) Im folgenden Abschnitt werden die sozioökonomischen Rahmenbedingungen sowie die finanzwirtschaftliche Entwicklung Mecklenburg-Vorpommerns dargestellt und näher analysiert. Effizienzpotenziale und Konsolidierungsbedarfe werden mittels vergleichender Analysen hervorgehoben. Der Vergleich von einwohnerbezogenen Daten Mecklenburg-Vorpommerns mit denen anderer Bundesländer bildet dabei größtenteils die Grundlage der Untersuchungen.

In diesem Zusammenhang wird Mecklenburg-Vorpommern vor allem einem direkten Vergleich mit dem Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer im Westen (FFW)⁴⁶ sowie der Flächenländer im Osten (FO)⁴⁷ gegenübergestellt.

1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern

(84) Mecklenburg-Vorpommern ist das einwohnerschwächste ostdeutsche Bundesland. Im gesamtdeutschen Vergleich haben lediglich das Saarland und Bremen weniger Einwohner. Hinsichtlich der Bevölkerungsdichte ist Mecklenburg-Vorpommern das mit Abstand am dünnsten besiedelte Bundesland.

Der Bevölkerungsrückgang setzt sich seit 1990 kontinuierlich fort. Zum 30.06.2011 lebten 1.637.679 Menschen in Mecklenburg-Vorpommern, was einem Rückgang um 0,5 % bzw. 8.860 Personen im Vergleich zum Vorjahr entspricht. Wie in den vergangenen Jahren führt das Statistische Amt Mecklenburg-Vorpommern dies auf Wanderungsverluste und einen Gestorbenenüberschuss zurück. Dabei ist auffällig, dass die Geschwindigkeit des Bevölkerungsrückgangs abnimmt und sich somit der Rückgang in abgeschwächter Form fortsetzt.

Der mittleren Variante der 4. Bevölkerungsprognose des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommerns von 2009 zufolge werden 2030 nur noch 1,45 Mio. Menschen im Land leben (Vgl. Abbildung 5).⁴⁸

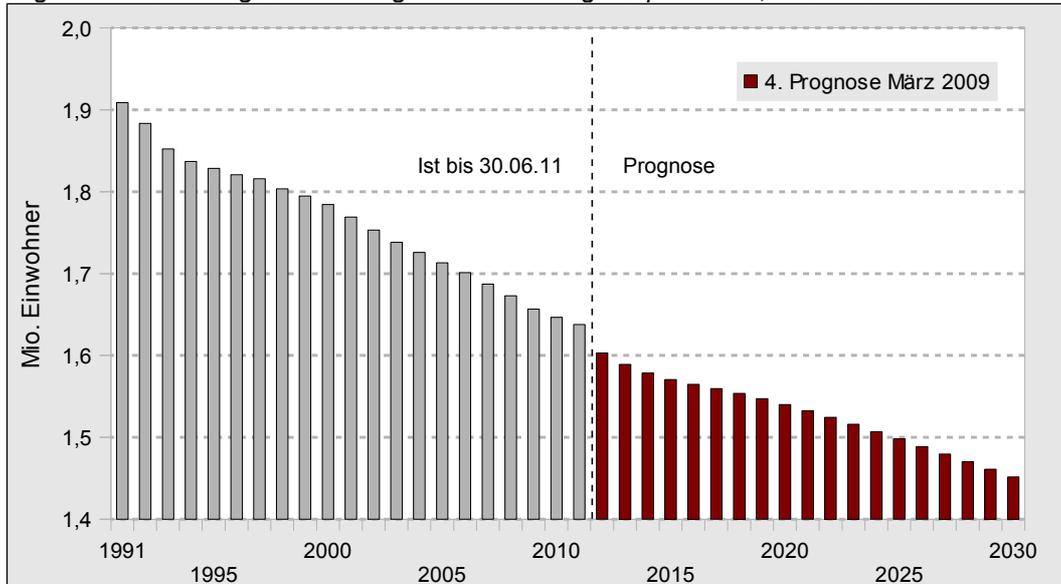
In Hinblick auf diese Entwicklung müssen Möglichkeiten der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, insbesondere auf der Ausgabenseite, weiterhin konsequent gesucht und umgesetzt werden.

⁴⁶ FFW: Finanzschwache Flächenländer West: Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein.

⁴⁷ FO: Flächenländer Ost: Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen ohne Mecklenburg-Vorpommern.

⁴⁸ Für 2011 ging diese Bevölkerungsprognose in der mittleren Variante von einem Bevölkerungsstand von 1.618.678 Mio. Menschen aus.

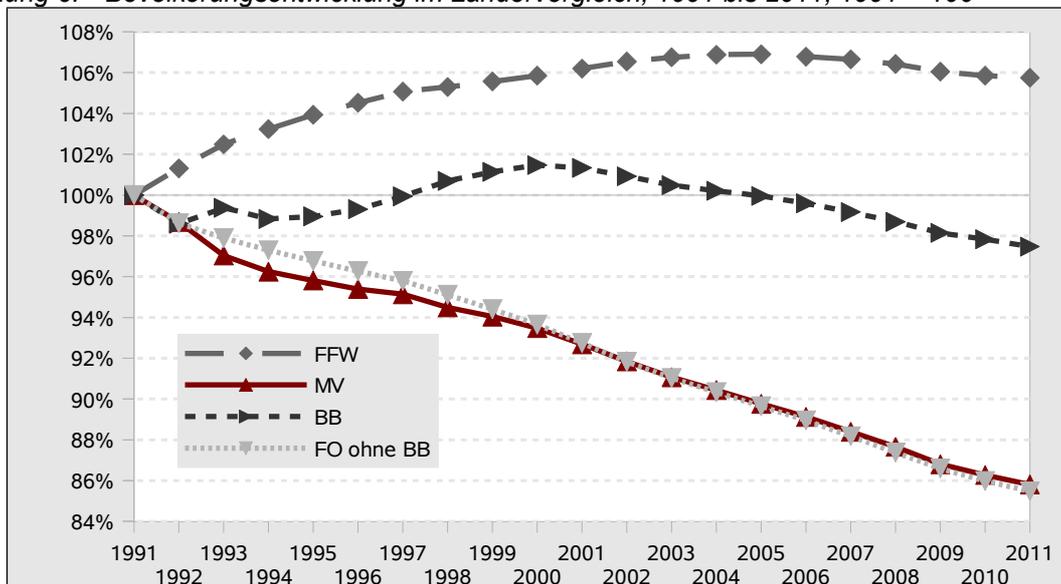
Abbildung 5: Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, 1991 bis 2030



Quelle: ZDL, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung.

(85) Der Vergleich mit den finanzschwachen Westflächenländern verdeutlicht diesen Sachverhalt (siehe Abbildung 6). Lag die Bevölkerungszahl bei den FFW 2011 bei ca. 106 % des Niveaus von 1991, so liegt dieser Wert für Mecklenburg-Vorpommern 2011 bei nur noch etwa 86 %. Die anderen ostdeutschen Bundesländer zeigen im Durchschnitt eine nahezu identische Entwicklung. Hierbei sei auf Brandenburg hingewiesen, welches von diesem Trend deutlich abweicht. Dies erklärt sich durch die Umlandwanderung des Raums Berlin.

Abbildung 6: Bevölkerungsentwicklung im Ländervergleich, 1991 bis 2011, 1991 = 100



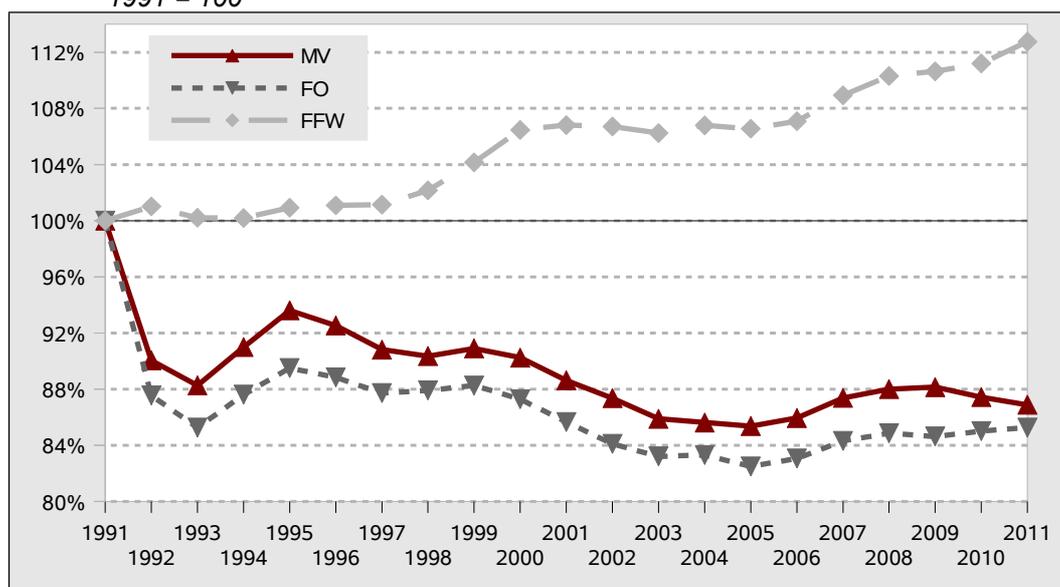
Quelle: ZDL; eigene Darstellung.

(86) Entgegen des Trends in den finanzschwachen Flächenländern West und den Flächenländern Ost entwickelte sich die Erwerbstätigkeit in Mecklenburg-Vorpommern 2011 im Vergleich zu 1991 weiter negativ. Sie liegt bei ca. 87 % des Niveaus von 1991 und nahm somit

im Vergleich zum Vorjahr um 0,5 % ab. In den angesprochenen Vergleichsregionen ist 2011 im Durchschnitt eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr festzustellen. Die leichte Erholung nach dem Tiefpunkt in 2005 konnte demzufolge in den Jahren 2010 und 2011 in Mecklenburg-Vorpommern nicht fortgesetzt werden (vgl. Abbildung 7).

Bezogen auf die Gesamtbevölkerung nahm die Zahl der Erwerbstätigen mit Arbeitsort in Mecklenburg-Vorpommern seit 2009 weiter ab und lag 2011 bei knapp 445 Erwerbstätigen je tausend Einwohner. Der Vergleich zu den anderen ostdeutschen Flächenländern (453) und den finanzschwachen Flächenländer West (475) zeigt, dass Mecklenburg-Vorpommern deutlich unter dem jeweiligen Durchschnitt liegt. Gemessen an den Zahlen von 2010 ist außerdem eine Verschärfung der auseinandergehenden Entwicklung festzustellen. 2010 lag die Zahl der Erwerbstätigen je tausend Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern bei rd. 445, der Durchschnitt der anderen ostdeutschen Flächenländer betrug derzeit 449 und der der westdeutschen finanzschwachen Bundesländer 468 Personen.

Abbildung 7: Entwicklung der Erwerbstätigkeit (am Arbeitsort) im Ländervergleich, 1991 bis 2011, 1991 = 100



Quelle: Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung; eigene Darstellung.

(87) Bei der Veränderung des realen Bruttoinlandproduktes (BIP), d. h. dem BIP in konstanten Preisen eines Basisjahres, wird deutlich, dass Mecklenburg-Vorpommern 2011 mit 1,3 % das geringste Wirtschaftswachstum aller Bundesländer hatte. Der Bundesdurchschnitt betrug dahingegen 3,0 %. Die Entwicklung ist umso besorgniserregender, wenn der Vergleich zu den anderen ostdeutschen Flächenländern (2,7 %) und den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern (3,1 %) gezogen wird. Insgesamt ist die wirtschaftliche Entwicklung im Land von einer weitgehenden Stagnation gekennzeichnet. Deutlich wird auch die relativ geringe

außenwirtschaftliche Verflechtung Mecklenburg-Vorpommerns, verbunden mit einer deutlichen Abkopplung von globalen konjunkturellen Auf- und Abschwungphasen.

Tabelle 9: Veränderung des realen BIP in den Bundesländern, 2009 bis 2011, in %

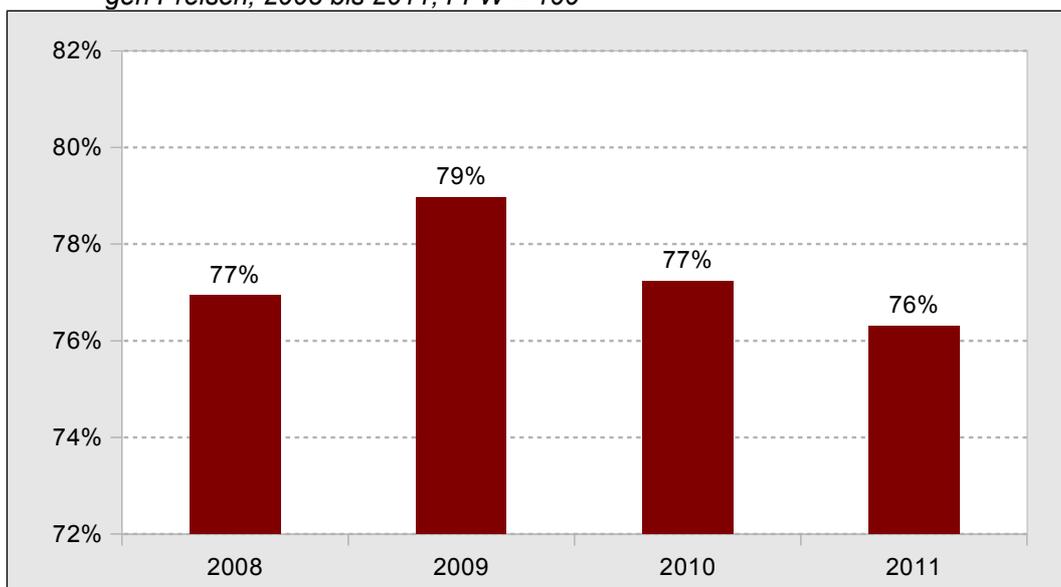
	BB	MV	NI	RP	SL	SN	ST	SH	TH	FO	FFW	D
2009	-3,4	-0,3	-4,0	-4,5	-11,9	-4,1	-5,6	-2,1	-5,3	-4,5	-4,3	-5,1
2010	1,9	0,3	4,9	3,4	3,9	1,9	2,0	0,4	2,9	2,1	3,6	3,7
2011	2,4	1,3	3,3	3,3	4,1	2,7	2,4	2,1	3,4	2,7	3,1	3,0

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

(88) Der Angleichungsprozess beim nominalen BIP, dem BIP in den jeweiligen Preisen, je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern an die finanzschwachen Flächenländer West verlief in den letzten Jahren schlechter als bislang angenommen. Nach der Revision der Zahlen durch den Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung liegt das Niveau nicht bei wie bisher angenommen rd. 80 bis 82 % (für den Zeitraum 2008 bis 2010), sondern bei rd. 77 bis 79 %. Beim Vergleich mit allen westdeutschen Flächenländern liegen die Werte bei rd. 65 bis 67 % für die Jahre 2009 bis 2011.

Im Jahr 2011 ist Mecklenburg-Vorpommern damit das Bundesland mit dem am geringsten ausgeprägten Angleichungsprozess; für 2010 galt dies noch für Thüringen. Mecklenburg-Vorpommern hat nur etwas mehr als 76 % der Wirtschaftskraft je Einwohner im Vergleich zu den finanzschwachen Flächenländern West. Die Annäherung, die im Krisenjahr 2009 eingesetzt hatte, konnte folglich nicht nachhaltig fortgesetzt werden und sank ab 2010 wieder ab.

Abbildung 8: Angleichungsprozess Mecklenburg-Vorpommerns beim nominalen BIP je EW in jeweiligen Preisen, 2008 bis 2011, FFW = 100



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und ZDL; eigene Darstellung.

(89) Wesentliche Unterschiede zwischen Mecklenburg-Vorpommern und den westdeutschen Bundesländern bestehen auch weiterhin hinsichtlich der durchschnittlichen Lohnhöhe. Diese hat direkte Auswirkungen auf die Sozialausgaben. Insofern sollte bei einer Diskussion über einen Mindestlohn darauf geachtet werden, dass die Höhe so gewählt ist, dass vorteilhafte Beschäftigungseffekte und positive, mindestens aber keine negative, Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte erreicht werden.

(90) Eine Bemessungsgrundlage für die Auswirkungen eines gesetzlich festgelegten Mindestlohns ist der Kaitz-Index.⁴⁹ Er verdeutlicht die Relation zwischen Mindestlohn und dem spezifischen regionalen Lohnniveau. Diese sollte auch bei der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns beachtet werden. Je höher der Indexwert ausfällt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit von negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung, da der Eingriff des Mindestlohns in die Lohnverteilung in diesen Fällen größer ist.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) berechnete für einen Mindestlohn von 10 Euro pro Stunde für die westdeutschen Bundesländer einen Wert von 0,57 für Mecklenburg-Vorpommern von 0,88 den höchsten Wert aller Bundesländer.⁵⁰ Die Wahrscheinlichkeit von negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung – abhängig von der Höhe des Mindestlohns – ist in Mecklenburg-Vorpommern signifikant höher als in den westdeutschen Bundesländern.⁵¹

Abbildung 9: Verhältnis verschiedener Mindestlöhne zum Medianlohn (Kaitz-Index) in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2010



Quelle: IAB, eigene Berechnungen.

⁴⁹ Der Index stellt das Verhältnis des Mindestlohns zu dem Median der Lohnverteilung dar.

⁵⁰ Vgl. IAB (2012): Zur Mindestlohn-Initiative aus Mecklenburg-Vorpommern, 6/2012, S. 9 f.

⁵¹ Werte der anderen ostdeutschen Flächenländer: BB: 0,83, SN: 0,86, ST: 0,84 und TH: 0,87.

(91) Abbildung 9 stellt den Kaitz-Indexwert für unterschiedliche Mindestlöhne dar. Würde der Mindestlohn in Mecklenburg-Vorpommern 8,50 Euro⁵² betragen, sinkt der Kaitz-Indexwert auf 0,75. Erst bei einem Mindestlohn von 6,50 Euro wäre von vergleichbaren Auswirkungen (0,57) für Mecklenburg-Vorpommern auszugehen, die in westdeutschen Bundesländern bei 10 Euro entstehen würden.

(92) Die Ergebnisse veranschaulichen, dass die Einführung eines bundesweit einheitlichen Mindestlohns wohl überlegt sein sollte. Die regionalen Unterschiede des Lohnniveaus innerhalb Deutschlands sind ausgeprägt. Diese Unterschiede sollten auch Berücksichtigung bei der Höhe eines Mindestlohns finden.

In einer ganzheitlichen Betrachtung ist sicherzustellen, dass die öffentlichen Haushalte nicht durch die erhöhte Auszahlung von Transferleistungen und verminderte Steuereinnahmen stärker belastet werden, als es bisher der Fall ist.

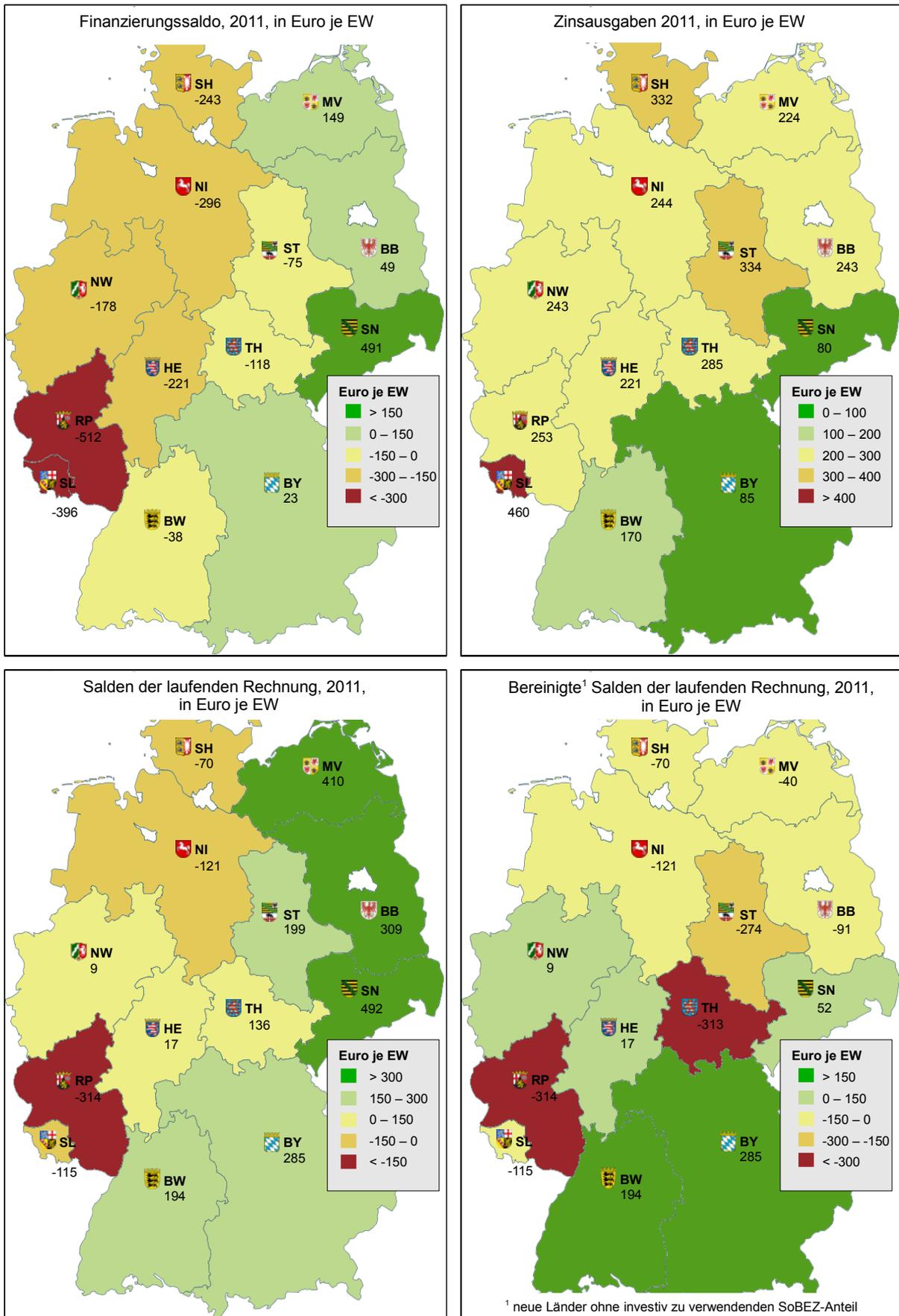
2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich

(93) Analog zu den Landesfinanzberichten der vergangenen Jahre wird durch den Landesrechnungshof im nachfolgenden Teil ein allgemeiner Überblick über die einwohnerbezogene Finanzlage der Flächenländer im Jahr 2011 insgesamt gegeben. Daran schließt sich eine Analyse der finanzwirtschaftlichen Situation Mecklenburg-Vorpommerns an. Durch die gute konjunkturelle Situation hatten die Bundesländer 2011 ausnahmslos zum Teil kräftig steigende Einnahmen zu verzeichnen. Jedoch genügte dieser Anstieg bei den meisten Ländern nicht, um einen positiven Finanzierungssaldo zu erreichen. Zwar verbesserten sich die Finanzierungssalden aller Länder mit Ausnahme von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, sie blieben jedoch bei der Mehrzahl der Bundesländer im negativen Bereich (vgl. Abbildung 10). Wie auch in den Vorjahren muss in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass Vergleiche zwischen ostdeutschen und den westdeutschen Flächenländern durch die zeitlich befristeten Mehreinnahmen aus dem Solidarpakt II verzerrt werden. Bereinigt um diese 2019 auslaufenden Mittel ergibt sich ein differenzierteres Bild, wie z. B. die bereinigten Salden der laufenden Rechnung⁵³ zeigen (vgl. Abbildung 19).

⁵² 8,50 Euro Stundenlohn entsprechen dem im Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern festgelegten Mindeststundenentgelt, welches bei der Durchführung von öffentlichen Aufträgen vorgeschrieben ist.

⁵³ Bereinigt um den investiven Anteil der SoBEZ gemäß gem. § 11 Abs. 3 FAG auf der Einnahmenseite und entsprechende Rückwirkungen auf die Ausgaben (Kommunaler Finanzausgleich).

Abbildung 10: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2011

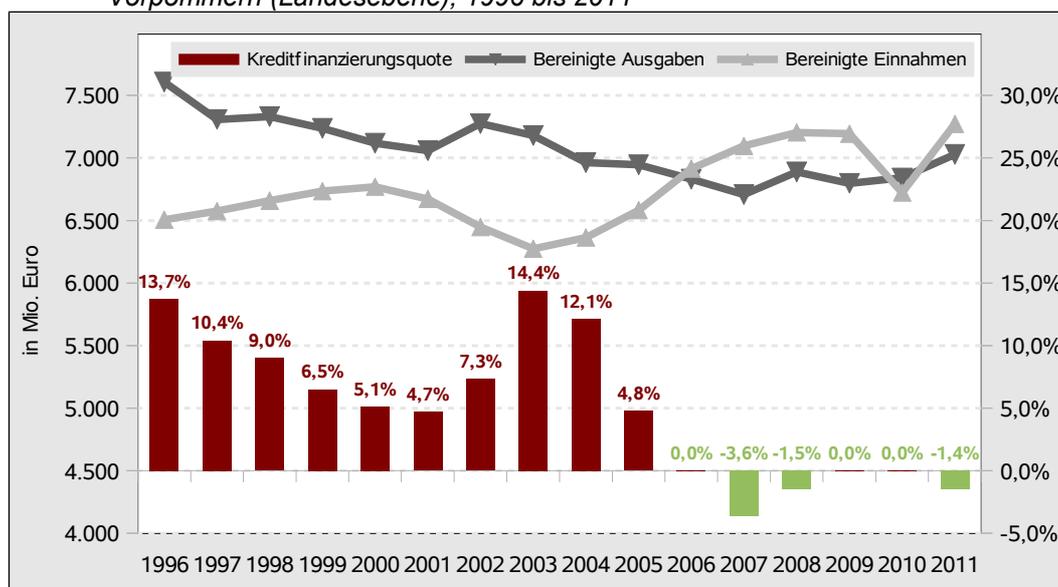


Quelle: Statistisches Bundesamt, BMF, eigene Darstellung.

1.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

(94) Durch die für 2011 stark gestiegenen Einnahmen konnte Mecklenburg-Vorpommern das Vorjahr wieder mit einem positiven Finanzierungssaldo von 251,6 Mio. Euro abrechnen. In Abbildung 11 ist die Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Landes seit 1996 dargestellt.

Abbildung 11: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1996 bis 2011



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Durch das positive Ergebnis 2011 mussten keine neuen Schulden aufgenommen werden. Dies geschah bei gleichzeitiger Aufstockung der Ausgleichsrücklage. Damit wurde der seit 2006 beschrittene Weg fortgesetzt, ohne Nettokreditaufnahme den Haushalt zu finanzieren. Deutlich wird dies an der Kreditfinanzierungsquote⁵⁴. 2011 konnte sogar eine negative Nettokreditaufnahme ausgewiesen werden, was durch eine Nettotilgung und damit einen Abbau der Landesschulden erreicht wurde. Bei einem Verzicht auf die in den vergangenen Jahren sehr hohe Rücklagenbildung hätte die Nettotilgung deutlich höher ausfallen können. Hierdurch wäre eine Verringerung der Belastungen aus dem Schuldendienst für den Landeshaushalt möglich.

(95) Die Tabellen 10 und 11 zeigen die wesentlichen Einflussfaktoren für die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts seit 2006 einschließlich der Soll-Ansätze für das Haushaltsjahr 2012 auf.

⁵⁴ Relation von Nettokreditaufnahme und bereinigten Gesamtausgaben eines Haushaltsjahres.

Tabelle 10: Ist-Einnahmen 2006 bis 2011 sowie Soll-Ansätze der Einnahmen 2012

Einnahmen								
- in Mio. Euro -	Grupp.- Nr.	Ist 2006	Ist 2007	Ist 2008	Ist 2009	Ist 2010	Ist 2011	Soll 2012
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	3.182,8	3.538,8	3.709,4	3.454,5	3.309,7	3.510,5	3.696,9
- Steuern		3.182,2	3.538,1	3.708,5	3.453,6	3.309,0	3.508,6	3.683,2
Verwaltungseinnahmen	1	360,2	316,0	298,1	338,9	295,9	301,5	254,9
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	2.696,6	2.730,0	2.724,9	2.589,6	2.595,3	2.687,1	2.463,9
- Länderfinanzausgleich		467,1	525,8	550,5	476,5	394,3	389,9	418,0
- Fehlbetrags-/Allgemeine BEZ		177,6	195,4	202,4	172,2	154,2	166,29	174,0
- SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		1.104,4	1.093,6	1.077,4	1.002,0	921,2	845,8	765,0
- PolBEZ		61,4	61,4	61,4	61,4	61,4	61,4	61,4
- SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit		128,0	128,0	128,0	128,0	128,0	128,0	90,9
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 32	701,5	546,8	567,7	916,2	669,7	805,1	804,9
- investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	674,6	511,0	471,1	810,4	522,4	774,7	647,9
- Entnahme aus Rücklagen	35	19,2	26,0	83,5	104,0	146,1	28,5	152,6
- Überschüsse aus Vorjahren	36			10,7	0,0	0,0	0,0	0,0
- Haushaltstechnische Verrechnungen	38	7,7	9,9	2,4	1,8	1,2	1,8	4,4
Nettokreditaufnahme	32	0,0						
Gesamteinnahmen		6.941,1	7.131,7	7.300,1	7.299,1	6.870,6	7.304,2	7.220,6
Bereinigte Einnahmen*		6.914,3	7.095,9	7.203,4	7.193,3	6.723,3	7.273,9	7.063,6
bereinigte lfd. Einnahmen (ohne OGr 33/34)		6.239,7	6.584,9	6.732,3	6.382,9	6.200,9	6.499,2	6.415,6
Nachrichtlich: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen (LFA/FehlbetragsBEZ)		3.826,9	4.259,3	4.461,4	4.102,2	3.857,5	4.064,8	4.275,2
- relative Abweichung zum Vorjahr -	Grupp.- Nr.	Ist 2006	Ist 2007	Ist 2008	Ist 2009	Ist 2010	Ist 2011	Soll 2012
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	10,9%	11,2%	4,8%	-6,9%	-4,2%	6,1%	5,3%
- Steuern		10,9%	11,2%	4,8%	-6,9%	-4,2%	6,0%	5,0%
Verwaltungseinnahmen	1	2,1%	-12,3%	-5,7%	13,7%	-12,7%	1,9%	-15,5%
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	0,3%	1,2%	-0,2%	-5,0%	0,2%	3,5%	-8,3%
- Länderfinanzausgleich		11,8%	12,6%	4,7%	-13,5%	-17,2%	-1,1%	7,2%
- FehlbetragsBEZ		9,0%	10,0%	3,6%	-14,9%	-10,4%	7,8%	4,6%
- SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		-0,5%	-1,0%	-1,5%	-7,0%	-8,1%	-8,2%	-9,6%
- PolBEZ		0,1%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,1%	-0,1%	0,0%
- SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-29,0%
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 32	-10,5%	-22,1%	3,8%	61,4%	-26,9%	20,2%	0,0%
- investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	0,5%	-24,3%	-7,8%	72,0%	-35,5%	48,3%	-16,4%
- Entnahme aus Rücklagen	35	-81,2%	35,4%	221,2%	24,6%	40,5%	-80,5%	435,4%
- Haushaltstechnische Verrechnungen	38	-29,4%	28,6%	-75,8%	-25,0%	-33,3%	50,0%	144,4%
Nettokreditaufnahme	32	-100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gesamteinnahmen		-1,2%	2,7%	2,4%	0,0%	-5,9%	6,3%	-1,1%
Bereinigte Einnahmen*		5,0%	2,6%	1,5%	-0,1%	-6,5%	8,2%	-2,9%
bereinigte lfd. Einnahmen (ohne OGr 33/34)		5,5%	5,5%	2,2%	-5,2%	-2,9%	4,8%	-1,3%
Nachrichtlich: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen (LFA/FehlbetragsBEZ)		10,9%	11,3%	4,7%	-8,1%	-6,0%	5,4%	5,2%

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

Tabelle 11: Ist-Ausgaben 2006 bis 2011 sowie Soll-Ansätze der Ausgaben 2012

Ausgaben								
- in Mio. Euro -	Grupp.- Nr.	Ist 2006	Ist 2007	Ist 2008	Ist 2009	Ist 2010	Ist 2011	Soll 2012
Personalausgaben	4	1.567,4	1.539,1	1.535,0	1.572,1	1.657,0	1.699,7	1.775,7
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	341,6	356,5	347,7	356,2	374,4	378,2	398,6
Zinsausgaben am Kreditmarkt	57	459,3	461,0	433,4	406,5	380,7	367,1	385,2
Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt	59	0,0	240,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	3.162,0	3.240,2	3.357,6	3.283,3	3.232,5	3.287,9	3.423,4
- Kommunalen Finanzausgleich		978,8	1.094,0	1.178,0	1.156,8	977,2	922,6	964,0
- Soziale Sicherung		1.065,4	1.076,7	1.086,8	1.116,0	1.120,3	1.221,1	1.221,4
- Schuldendiensthilfen		31,3	24,2	24,1	21,8	20,2	18,1	24,0
Investitionsausgaben	7,8	1.299,9	1.110,4	1.213,5	1.159,8	1.191,2	1.288,2	1.229,8
- Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	246,0	216,9	193,1	207,3	216,8	285,7	255,1
- sonstige Sachinvestitionen	81,82	70,6	57,9	41,9	80,2	61,3	85,6	49,2
- Investitionsförderung	83-89	983,3	835,5	978,5	872,3	913,1	916,9	925,5
- darunter: Kommunalen Finanzausgleich		150,5	156,0	160,4	165,8	142,8	148,0	142,8
Besondere Finanzierungsausgaben	9	100,2	184,5	312,9	521,2	34,7	182,0	8,0
- Zuführung an Rücklagen, Fonds u. Stöcke	91	92,5	174,7	310,5	519,4	33,6	180,1	6,0
- Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Globale Mehr- und Minderausgaben	97	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-2,5
- Haushaltstechnische Verrechnungen	98	7,7	9,9	2,4	1,8	1,2	1,8	4,4
Gesamtausgaben		6.930,4	7.131,7	7.300,1	7.299,1	6.870,5	7.303,2	7.220,6
Bereinigte Ausgaben**		6.830,2	6.707,1	6.887,2	6.777,9	6.835,7	7.021,3	7.210,2
Bereinigte laufende Ausgaben (ohne HGr 7,8)		5.530,3	5.596,7	5.673,7	5.618,1	5.644,5	5.733,1	5.980,5
- relative Abweichung zum Vorjahr -	Grupp.- Nr.	Ist 2006	Ist 2007	Ist 2008	Ist 2009	Ist 2010	Ist 2011	Soll 2012
Personalausgaben	4	-12,3%	-1,8%	-0,3%	2,4%	5,4%	2,6%	4,5%
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	-8,9%	4,4%	-2,5%	2,5%	5,1%	1,0%	5,4%
Zinsausgaben am Kreditmarkt	57	-0,5%	0,4%	-6,0%	-6,2%	-6,4%	-3,6%	4,9%
Tilgungsausgaben am Kreditmarkt	59			-58,3%	-100,0%			-100,0%
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	4,3%	2,5%	3,6%	-2,2%	-1,5%	1,7%	4,1%
- Kommunalen Finanzausgleich		-4,1%	11,8%	7,7%	-1,8%	-15,5%	-5,6%	4,5%
- Soziale Sicherung		2,7%	1,1%	0,9%	2,7%	0,4%	9,0%	0,0%
- Schuldendiensthilfen		-30,0%	-22,7%	-0,4%	-9,5%	-7,3%	-10,4%	32,6%
Investitionsausgaben	7,8	0,9%	-14,6%	9,3%	-4,4%	2,7%	8,1%	-4,5%
- Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	4,5%	-11,8%	-11,0%	7,4%	4,6%	31,8%	-10,7%
- sonstige Sachinvestitionen	81,82	53,5%	-18,0%	-27,6%	91,4%	-23,6%	39,6%	-42,6%
- Investitionsförderung	83-89	-2,4%	-15,0%	17,1%	-10,9%	4,7%	0,4%	0,9%
- darunter: Kommunalen Finanzausgleich		-7,0%	3,7%	2,8%	3,4%	-13,9%	3,6%	-3,5%
Besondere Finanzierungsausgaben	9	22,6%	84,1%	69,6%	66,6%	-93,3%	424,4%	-95,6%
- Zuführung an Rücklagen, Fonds u. Stöcke	91	30,6%	88,9%	77,7%	67,3%	-93,5%	436,0%	-96,7%
- Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96							
- Globale Mehr- und Minderausgaben	97							
- Haushaltstechnische Verrechnungen	98	-29,4%	28,6%	-75,8%	-25,0%	-33,3%	50,0%	144,4%
Gesamtausgaben		-1,4%	2,9%	2,4%	0,0%	-5,9%	6,3%	-1,1%
Bereinigte Ausgaben**		-1,7%	-1,8%	2,7%	-1,6%	0,9%	2,7%	2,7%
Bereinigte laufende Ausgaben (ohne HGr 7,8)		-2,2%	1,2%	1,4%	-1,0%	0,5%	1,6%	4,3%

** Gesamtausgaben ohne Tilgungsausgaben am Kreditmarkt (59), Zuführung an Rücklagen (91), Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (96) und haushaltstechnische Verrechnungen (98)

(96) Wie aus Tabelle 11 ersichtlich wird, wuchsen die bereinigten Ausgaben im Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr um 2,7 % an. Ursache dafür waren vor allem gestiegene Investitionsausgaben (+8,1 %) sowie höhere Personalausgaben (+2,6 %). Gesunken sind im vergangenen Jahr die Zinsenausgaben am Kreditmarkt. Sie verminderten sich um 3,6 %.

(97) Bei den bereinigten Einnahmen konnte im Landeshaushalt 2011 gegenüber dem Vorjahr ein Zuwachs von 8,2 % verzeichnet werden. Dieser starke Anstieg führte zu einem positiven Finanzierungssaldo⁵⁵, obwohl auch die bereinigten Ausgaben deutlicher anwuchsen als in den Vorjahren. In Abbildung 12 ist die Entwicklung des Finanzierungssaldos je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber dem Vorjahr erkennbar. Der Betrag von 149 Euro je Einwohner wird nur durch Sachsen übertroffen. Von den übrigen Bundesländern erreichten nur noch Brandenburg und Bayern einen positiven Finanzierungssaldo.

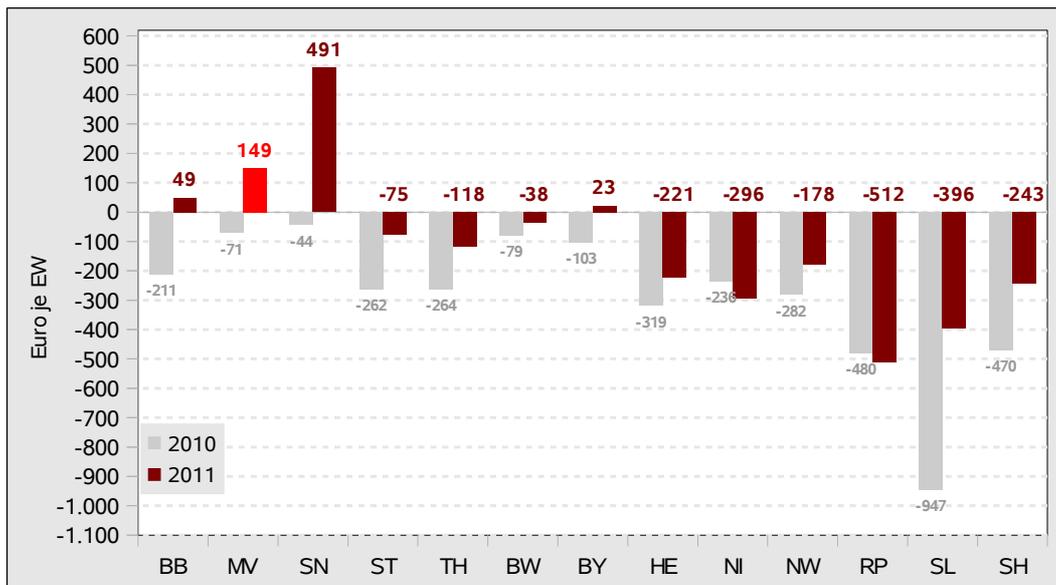
Wieder einmal wird dieses Ergebnis durch die nicht periodengerechte Zuweisung von EU-Strukturfondsmitteln beeinflusst.⁵⁶ Durch diese stiegen die Investitionseinnahmen des Landes gegenüber dem Vorjahr um 252 Mio. an, wie Tabelle 10 zu entnehmen ist. Mit diesen Effekten auf der Einnahmeseite des Etats wird der Finanzierungssaldo im Wechsel nach oben oder unten verzerrt, je nachdem, ob trotz stetiger Investitionstätigkeit im jeweiligen Jahr nicht alle EU-Strukturfondsmittel zugewiesen bzw. im Folgejahr nachlaufend die noch ausstehenden Mittel nachgezahlt werden.

(98) Die Entwicklung der Ausgaben ist trotz des im Vergleich zu den Vorjahren größeren Anstiegs positiv zu bewerten, da mit 97 Mio. Euro die Hälfte des Zuwachses bei den bereinigten Ausgaben auf die Erhöhung der Investitionsausgaben entfällt. Somit erfolgte nur eine maßvolle Erhöhung der konsumtiven Ausgaben, was eine Fortsetzung des Trends zur Konsolidierung erkennen lässt. Weitere Maßnahmen zur Ausgabenkonsolidierung bleiben jedoch weiterhin notwendig.

⁵⁵ Saldo der bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben.

⁵⁶ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2010): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2010 – Landesfinanzbericht 2010, S. 32.

Abbildung 12: Finanzierungssalden der Flächenländer, 2010 und 2011, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Im Durchschnitt aller Flächenländer hat sich der Finanzierungssaldo von rd. -227 Euro im Jahr 2010 auf -108 Euro je Einwohner für 2011 erheblich verbessert. Ursache hierfür ist die insgesamt positive Einnahmesituation in allen Bundesländern sowie die starke Verbesserung des sächsischen Finanzierungssaldos, die in einem aus Umschuldung resultierenden Sondereffekt begründet liegt. Gleichzeitig ist jedoch anzumerken, dass sowohl mit Niedersachsen als auch mit Rheinland-Pfalz zwei Länder aus der für Mecklenburg-Vorpommern relevanten Vergleichsgruppe der finanzschwachen Flächenländer West den Anstieg der bereinigten Einnahmen um 4,6 % bzw. 4,0 % nicht nutzen konnten, um eine Verbesserung des Saldos zu erreichen.

1.2 Einnahmen des Landes im Jahr 2011

(99) Pro Einwohner betragen die Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns im Jahr 2011 4.441 Euro (vgl. Tabelle 12). Dieser Wert bedeutet einen Anstieg der Einnahmen je Einwohner um 353 Euro bzw. 8,8 % bezogen auf 2010. Damit setzte sich die seit 2003 anhaltende und nur 2010 unterbrochene Entwicklung stetig steigender Pro-Kopf-Einnahmen fort. Die Einnahmen der laufenden Rechnung wuchsen mit 197 Euro je Einwohner bzw. 5,3 % weniger stark an, was u. a. durch die Zunahme der EU-Investitionszuschüsse in der Kapitalrechnung und damit den Einfluss auf die bereinigten Einnahmen zu erklären ist.

Mecklenburg-Vorpommern verzeichnete 2011 gegenüber den finanzschwachen Flächenländern West Mehreinnahmen von insgesamt rd. 1.402 Euro pro Kopf bzw. hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes von 2,3 Mrd. Euro.

Tabelle 12: Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2011, in Euro je EW

	MV	FFW	FO	auf Bevölkerung von MV hochgerechnete Mehr- (+)/Mindereinnahmen(-)	
				FFW	FO
Bevölkerung 30.06.2011	1.637.679	15.775.444	11.186.958		
Einnahmeart				in Mio. Euro	
Einnahmen der laufenden Rechnung	3.915	2.900	3.689	1.661	369
darunter:					
Steuereinnahmen	2.142	2.189	2.188	-78	-76
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	24	86	31	-101	-12
LFA-Zuweisungen (nach der SFK3)	238	39	198	326	65
Laufende Zahlungen vom Bund	1.172	351	1.084	1.344	144
Gebühren	63	43	39	33	39
Einnahmen der Kapitalrechnung	526	139	527	634	-2
darunter:					
Vermögensveräußerungen	4	1	4	5	-1
Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen	272	108	349	268	-125
Vermögensübertragungen von anderen Bereichen (insbes. EU)	201	13	162	308	64
bereinigte Einnahmen	4.441	3.039	4.217	2.295	367

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

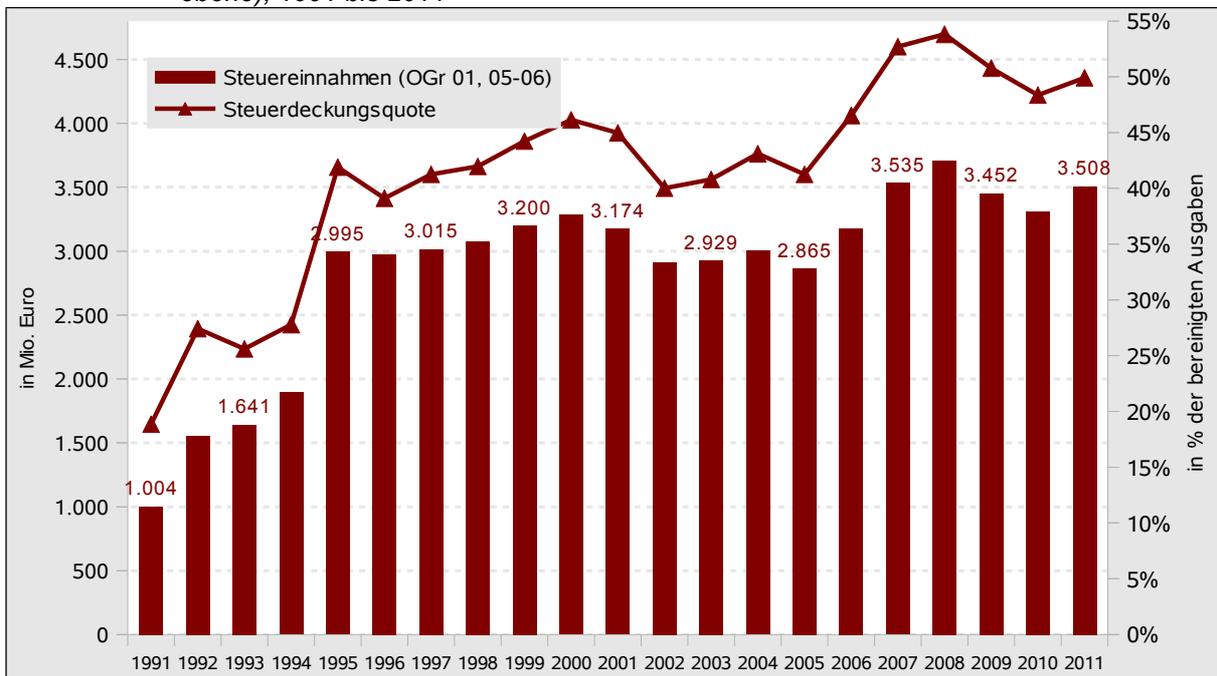
(100) Der Vorsprung von 46,1 % bei den bereinigten Einnahmen je Einwohner zu den finanzschwachen Westflächenländern ist zum überwiegenden Teil durch die spezifischen Leistungen aus dem Bundeshaushalt für die ostdeutschen Länder sowie den Strukturfonds der Europäischen Union verursacht. Die nochmalige Vergrößerung des Abstands zu den westdeutschen Vergleichsländern um 198 Euro je Einwohner resultiert vor allem aus dem beschriebenen Effekt der nicht periodengerecht zugewiesenen EU-Strukturfondsmittel. Allein dadurch stiegen die Einnahmen pro Kopf um rd. 120 Euro gegenüber 2010 an.

Auch mit den weiter rückläufigen Zahlungen aus dem Solidarpakt II nahm Mecklenburg-Vorpommern 2011 bei den „Laufenden Zahlungen vom Bund“ gegenüber den finanzschwachen Westflächenländern 821 Euro pro Kopf bzw. rechnerisch 1,3 Mrd. Euro mehr ein. Weit mehr als die Hälfte davon entfiel auf die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für teilungsbedingte Sonderlasten (SoBEZ). Diese Bundesmittel gemäß § 11 Abs. 3 FAG für die ostdeutschen Länder laufen jedoch bis 2019 aus. Aber auch gegenüber den Flächenländern Ost hat Mecklenburg-Vorpommern einen Einnahmenvorsprung von 88 Euro je Einwohner bei den laufenden Zahlungen vom Bund. Bezogen auf die Einwohnerzahl des Landes ergeben sich rechnerische Mehreinnahmen von 144 Mio. Euro. Grund hierfür ist das stärkere Ausmaß von Mischfinanzierungstatbeständen durch das Land und damit höhere Zahlungen des Bundes. Eine Besserstellung Mecklenburg-Vorpommerns erfolgte dadurch nicht.

(101) Der Landesrechnungshof bleibt auf der Grundlage der in Tabelle 12 dargestellten Werte bei seiner Einschätzung der Vorjahre, dass Mecklenburg-Vorpommern weiterhin ein wirtschaftsschwaches, aber kein finanzschwaches Land ist. Die derzeitige Einnahmesituation ist ein Beleg hierfür. Der komfortablen Ausstattung auf der Einnahmenseite stehen allerdings erhebliche finanzielle Mehrbedarfe gegenüber. Diese resultieren aus der strukturellen sozioökonomischen Schwäche, die alle ostdeutschen Länder aufweisen. In Mecklenburg-Vorpommern sind hierbei vor allem die weiterhin niedrige kommunale Steuerkraft, fortdauernde Infrastrukturdefizite und vergleichsweise hohen Sozialausgaben je Einwohner zu nennen. Mit Rückgang der Transfers von EU und Bund sowie durch die sich abzeichnende demografische Entwicklung werden sich auch die Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns merklich reduzieren. Die entsprechende Anpassung der Ausgabenseite des Etats ist daher notwendig, um die Entwicklung bei den Einnahmen aufzufangen.

(102) Einen deutlichen Anstieg gab es 2011 bei den Steuereinnahmen des Landes. Im Vergleich zu 2010 erhöhten diese sich um rd. 200 Mio. Euro bzw. 6,0 %. Erstmals seit dem Konjunkturunbruch 2008 konnte das Land mehr Steuereinnahmen als im jeweiligen Vorjahr verzeichnen. Diese Entwicklung ist in Abbildung 13 dargestellt.

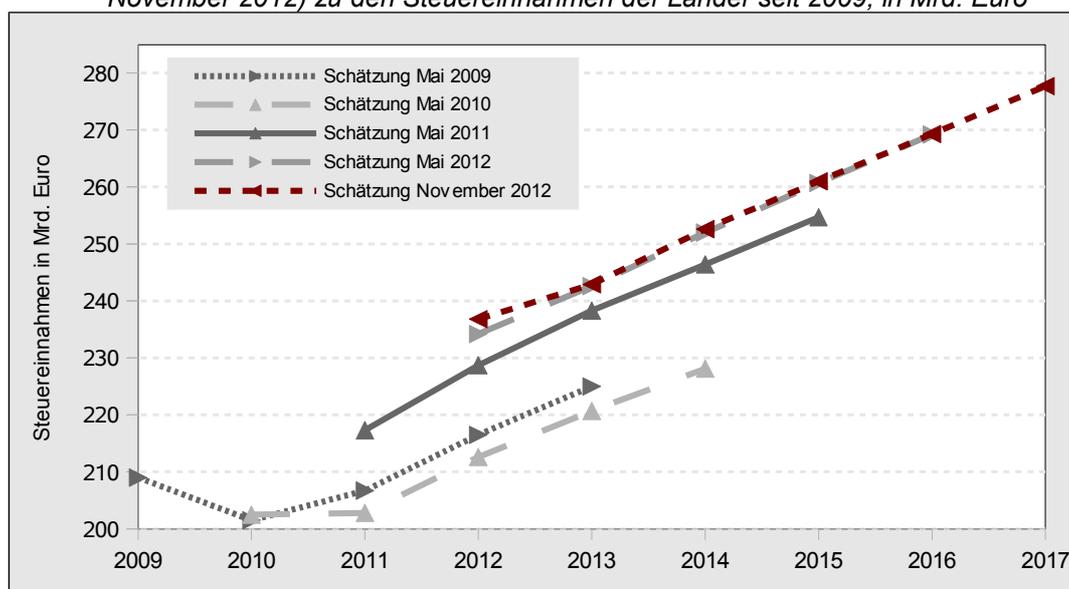
Abbildung 13: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1991 bis 2011



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Durch dieses Anwachsen der Steuereinnahmen erreichte die Steuerdeckungsquote⁵⁷ einen Wert von 49,9 %, womit also wieder die Hälfte der Landesausgaben aus Steuermitteln finanziert werden. Im Vorjahr war aufgrund der konjunkturell bedingt rückläufigen Steuereinnahmen dieser Anteil auf 48,4 % gesunken. Die aus Abbildung 13 ersichtlichen Schwankungen, vor allem seit 2006, verdeutlichen erneut die Konjunkturreagibilität eines großen Teils der Einnahmen des Landes.⁵⁸ Das Treffen von Vorsorgemaßnahmen zur Defizitvermeidung in einnahmestarken Jahren bleibt daher ein essentielles Ziel.⁵⁹ Jedoch sollte dies auch durch strukturelle Maßnahmen flankiert werden und nicht ausschließlich durch weiteres Aufstocken der Ausgleichsrücklage geschehen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass eine Anpassung der Strukturen im Landeshaushalt durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage verschleppt bzw. ihre Notwendigkeit überdeckt wird, ohne dass die strukturellen Probleme sichtbar werden.

Abbildung 14: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ (Mai des jeweiligen Jahres und November 2012) zu den Steuereinnahmen der Länder seit 2009, in Mrd. Euro



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; eigene Darstellung.

(103) Mit der Novembersteuerschätzung 2012 wurden die Ergebnisse der vorangegangenen Schätzung aus dem Mai bestätigt. Die weiterhin gute Entwicklung der Konjunktur wird entsprechend der Zahlen des Schätzerkreises auch in den kommenden Jahren zu stetig steigenden Steuereinnahmen der Länder führen (vgl. Abbildung 14).

⁵⁷ Relation von Steuereinnahmen und bereinigten Gesamtausgaben eines Haushaltsjahres.

⁵⁸ Ebenso betroffen sind die Zuweisungen des Länderfinanzausgleichs sowie die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen.

⁵⁹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2008): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2008 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2008, Tz. 117.

1.3 Ausgaben des Landes im Jahr 2011

(104) Im Anschluss an die Darstellung der Einnahmen wird im Folgenden die Ausgabenseite des Haushalts 2011 einer Analyse unterzogen und in Relation zu den finanzschwachen Flächenländern West sowie den Flächenländern Ost gesetzt.

Die bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns 2011 betragen 4.291 Euro (vgl. Tabelle 13). Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um 3,3 % bzw. 136 Euro je Einwohner. Der Abstand zu den finanzschwachen Westflächenländern hat sich somit nochmals auf inzwischen 904 Euro vergrößert, im Vorjahr waren es 890 Euro. Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes hat Mecklenburg-Vorpommern dadurch ein Ausgabendifferenzial von rd. 1,48 Mrd. Euro gegenüber den westdeutschen Vergleichsländern. Diese Summe leistet sich das Land rechnerisch an Mehrausgaben, ungefähr in gleichen Teilen bei den laufenden Ausgaben und den Ausgaben der Kapitalrechnung.

Tabelle 13: Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2011, in Euro je EW

	MV	FFW	FO	auf Bevölkerung von MV hochgerechnete Mehr-(+)/Minderausgaben(-)	
				FFW	FO
Bevölkerung 30.06.2011	1.637.679	15.775.444	11.186.958		
Ausgabenart	Euro je EW			Mio. EUR	
Ausgaben der laufenden Rechnung	3.505	3.061	3.370	727	221
darunter:					
Personalausgaben insgesamt	1.038	1.246	948	-342	147
darunter:					
Versorgung	41	315	35	-449	9
aktives Personal	997	932	913	107	137
laufender Sachaufwand	260	225	294	57	-55
Zinsausgaben	224	276	210	-85	23
laufende Zahlungen an Gemeinden	1.084	755	995	538	146
laufende Zahlungen an Zweckverbände	5	27	37	-36	-54
Sozialausgaben	101	49	110	84	-16
Zahlungen an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen	473	330	435	234	62
Zahlungen an soziale Einrichtungen	75	87	83	-20	-13
Ausgaben der Kapitalrechnung	787	326	693	754	153
darunter:					
Sachinvestitionen	227	41	136	305	149
Vermögensübertragungen an Gemeinden	289	111	239	292	81
Vermögensübertragungen an Zweckverbände	2	3	9	-1	-11
Vermögensübertragungen an sonstige Bereiche	225	115	233	181	-13
Darlehen	40	5	33	59	12
Erwerb von Beteiligungen	0	38	5	-62	-8
Bereinigte Ausgaben	4.291	3.387	4.063	1.482	374

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Im Vergleich zu 2010 haben vor allem die Sachinvestitionen zugenommen (+34,4 %), wodurch wieder ein größerer Teil der Gesamtausgaben auf den Abbau der Infrastrukturdefizite entfiel.

1.3.1 Laufende Ausgaben

(105) Im Vergleich mit den ost- und westdeutschen Vergleichsländern hat Mecklenburg-Vorpommern weiterhin die höchsten laufenden Ausgaben. Sie überstiegen die der Vergleichsländergruppe FO um 135 Euro je Einwohner, womit sich das Land hochgerechnet auf die Einwohnerzahl um 221 Mio. Euro höhere Ausgaben der laufenden Rechnung leistet als die übrigen ostdeutschen Flächenländer. In Bezug auf die finanzschwachen Flächenländer West beträgt der rechnerische Abstand sogar 727 Mio. Euro. Hierbei ist jedoch eine differenzierte Betrachtung notwendig, denn die Vergleichbarkeit ist vor allem im Personalbereich aber auch bei den laufenden Zahlungen durch strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern verzerrt.

(106) Die Personalausgaben insgesamt weisen zum einen deutliche Minderausgaben im Vergleich zu den FFW von 208 Euro je EW auf, andererseits sind gegenüber den ostdeutschen Vergleichsländern Mehrausgaben von 90 Euro zu konstatieren. Gegenüber beiden Vergleichsgruppen bestehen deutlich höhere Ausgaben für das aktive Personal. Dabei schlägt sich allerdings auch der größere Anteil an Angestellten in Mecklenburg-Vorpommern in Form von aktuell höheren Ausgaben für das aktive Personal nieder. Die geringere Anzahl an Beamten wirkt sich jedoch künftig positiv auf die Höhe der Versorgungsleistungen aus, da für weniger pensioniertes Personal Ausgaben zu leisten sein werden.

Die finanziellen Belastungen, die dem Land durch seine Zurückhaltung bei Verbeamtungen erspart bleiben, sind im Bereich der Versorgungsausgaben gut ersichtlich. Gegenüber den FFW wies Mecklenburg-Vorpommern hier im Jahr 2011 hochgerechnete Minderausgaben von 449 Mio. Euro aus. Auch wenn sich durch die genannten Effekte die Ausgabenvergleiche im Personalbereich in Teilen relativieren, bleibt die Notwendigkeit zum weiteren Abbau des Personalüberhangs der Landesverwaltung durch Umsetzung und Fortschreibung des Personalkonzepts bestehen.

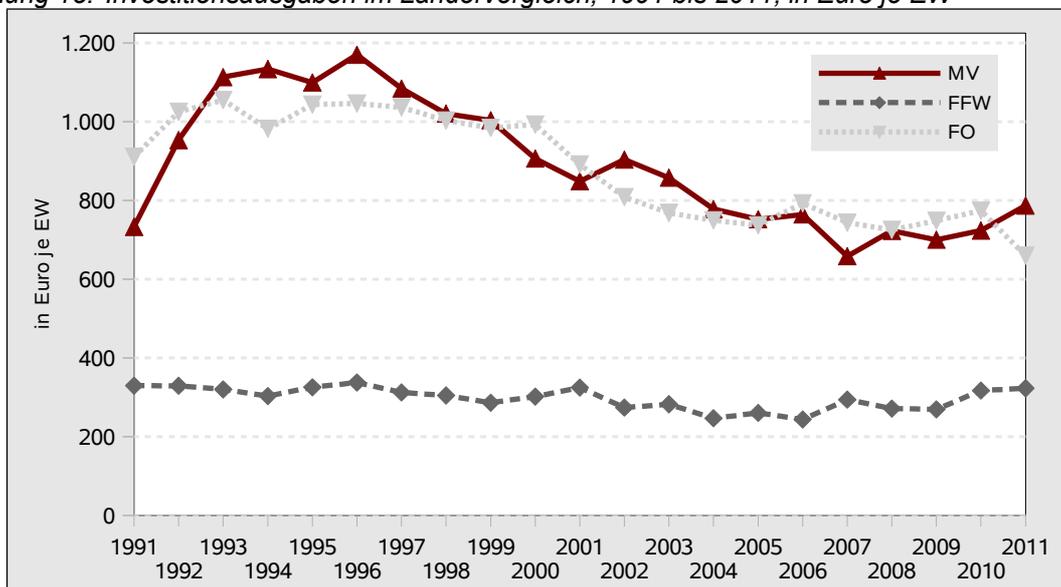
(107) Beim laufenden Sachaufwand liegen die Ausgaben des Landes zwischen den Beträgen der anderen ostdeutschen sowie der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer. Mecklenburg-Vorpommerns Ausgaben für diese Position beliefen sich 2011 auf 260 Euro je Einwohner, was hochgerechnete Minderausgaben für laufenden Sachaufwand gegenüber den FO von 55 Mio. Euro und Mehrausgaben gegenüber den FFW von 57 Mio. Euro bedeutet. Der Abstand zu den übrigen ostdeutschen Flächenländern stieg damit seit Jahren wieder an, da 2011 in Mecklenburg-Vorpommern ein einwohnerbezogener Anstieg des laufenden Sachaufwands von 4 Euro gegenüber 14 Euro in den FO zu verzeichnen war.

(108) Wie auch in den Vorjahren liegen die laufenden Zahlungen an die Gemeinden deutlich über den Vergleichsländern. Sie beliefen sich 2011 auf 1.084 Euro je Einwohner. Damit stellt Mecklenburg-Vorpommern den Kommunen im Land um 89 Euro je Einwohner höhere laufenden Zuweisungen zur Verfügung als dies 2011 durchschnittlich in den übrigen ostdeutschen Flächenländern der Fall war. Bezogen auf die Einwohnerzahl ergeben sich so rechnerische Mehrausgaben von 146 Mio. Euro.

1.3.2 Investitionsausgaben

(109) Bei den Investitionsausgaben steigerte Mecklenburg-Vorpommern den Wert des Vorjahres von rd. 1,19 Mrd. Euro um 97 Mio. Euro auf rd. 1,29 Mrd. Euro.

Abbildung 15: Investitionsausgaben im Ländervergleich, 1991 bis 2011, in Euro je EW



Quelle: Statistisches Bundesamt, SFK3; eigene Berechnungen.

Der Durchschnitt der einwohnerbezogenen Investitionsausgaben der anderen ostdeutschen Flächenländer sank erstmals seit 2008 wieder um 81 Euro je Einwohner auf 693 Euro ab. Mecklenburg-Vorpommerns Pro-Kopf-Ausgaben für Investitionen stiegen dagegen um 64 Euro auf 787 Euro pro Kopf deutlich an (vgl. Abbildung 15). Damit gab das Land auch mehr als jedes einzelne andere ostdeutsche Bundesland aus. Insbesondere die Sachinvestitionen lagen mit 227 Euro je Einwohner deutlich über den Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Vergleichsländer mit 136 Euro (vgl. Tabelle 13).

(110) Im Jahr 2011 stieg die Investitionsquote⁶⁰ Mecklenburg-Vorpommerns zum dritten Mal in Folge auf nunmehr 18,3 % und erreichte damit den höchsten Stand seit 2006. Der Durchschnitt der anderen Flächenländer Ost sank dagegen auf 16,2 %. Hier war der Rückgang

⁶⁰ Relation von Investitionsausgaben und bereinigten Gesamtausgaben eines Haushaltsjahres.

der sächsischen Investitionsquote auf 18,6 % ausschlaggebend. Im Vorjahr wies der Freistaat Sachsen einen Investitionsanteil im Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben von 24,0 % aus, was den ostdeutschen Länderdurchschnitt nach oben verzerrte und dazu führte, dass die Quote Mecklenburg-Vorpommerns unter dem Durchschnitt der FO lag. Die finanzschwachen Flächenländer West gaben wie in den vergangenen Jahren weniger als 10 % ihrer bereinigten Gesamtausgaben für Investitionen aus. Für 2011 verzeichneten die FFW eine Quote von 9,5 % und somit ein Absinken dieser Kennziffer um 0,2 Prozentpunkte gegenüber 2010.

1.4 Solidarpakt und Fortschrittsberichte Ost

(111) Die neuen Bundesländer und Berlin bekamen als Ergebnis der Verhandlungen zum Solidarpakt II bis 2019 im Jahr 2001 Finanzhilfen in Höhe von 156 Mrd. Euro für den „Aufbau Ost“ zugesagt. Gleichzeitig haben die neuen Länder jährlich im Rahmen von jährlichen Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ zu berichten über:

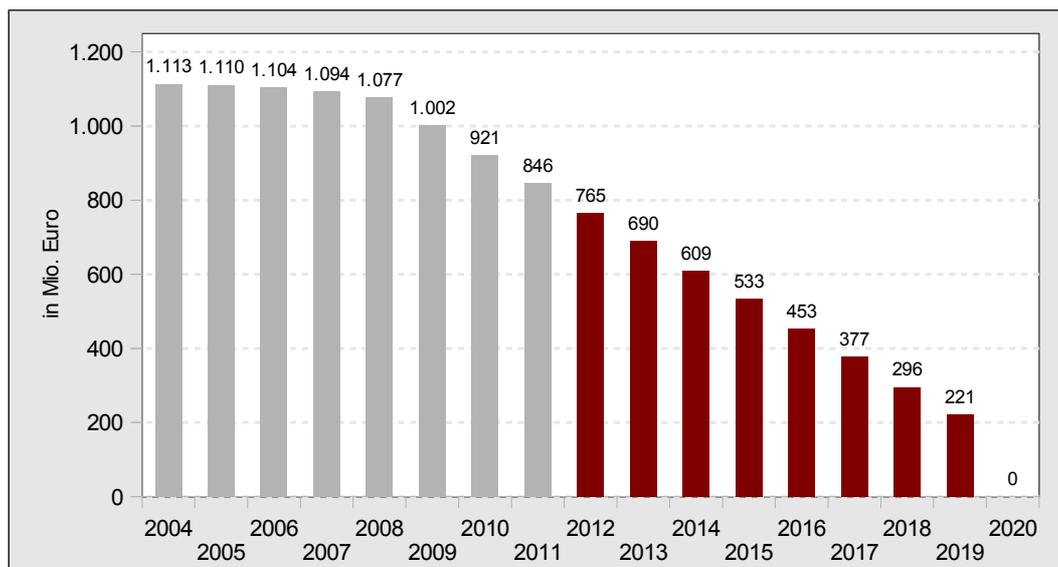
- die Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke,
- die Verwendung der erhaltenen SoBEZ,
- die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Neuverschuldung.

(112) Die Inhalte dieser Fortschrittsberichte wurden zwischen dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und den Finanzministerien der ostdeutschen Bundesländer und Berlins weitergehend präzisiert. Insbesondere wurde ein Schema zur Nachweisführung der gem. § 11 Abs. 4 FAG (2002 bis 2004) bzw. § 11 Abs. 3 FAG (seit 2005) erhaltenen SoBEZ⁶¹ vereinbart.

Die degressiv ausgestalteten Zahlungen des Solidarpakts haben bereits in den vergangenen Jahren zu einem deutlichen Rückgang dieser Mittel für Mecklenburg-Vorpommern geführt, wie aus Abbildung 16 ersichtlich wird. Seit dem Jahr 2009 sinken die jährlichen Zahlungen der SoBEZ mit Bezug auf das Vorjahr um 81 Mio. Euro (2010) bzw. 75 Mio. Euro (2011). Dieser Rückgang setzt sich bis zum Auslaufen des Solidarpakts 2020 kontinuierlich fort.

⁶¹ Vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2012): Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ Mecklenburg-Vorpommern 2011, S. 52.

Abbildung 16: SoBEZ-Zahlungen an Mecklenburg-Vorpommern bis 2019 (Korb I), in Mio. Euro



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

(113) Die vollständig zweckgerechte Verwendung der erhaltenen Solidarpaktmittel konnte 2011 für Mecklenburg-Vorpommern abermals belegt werden. Wie auch im Vorjahr wurde rechnerisch eine entsprechende Verwendungsquote von über 100 % ausgewiesen.

Tabelle 14: SoBEZ-Nachweisquoten für Mecklenburg-Vorpommern 2003 bis 2011⁶²

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
a) aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen	20 %	32 %	47 %	82 %	100 %	98 %	59 %	89 %	92 %
b) Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft	20 %	24 %	15 %	13 %	16 %	15 %	18 %	16 %	13 %
c) Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten	25 %	24 %	entfallen	entfallen	entfallen	entfallen	entfallen	entfallen	entfallen
Nachweisquote insgesamt	65 %	80 %	61 %	95 %	116 %	114 %	78 %	105 %	105 %

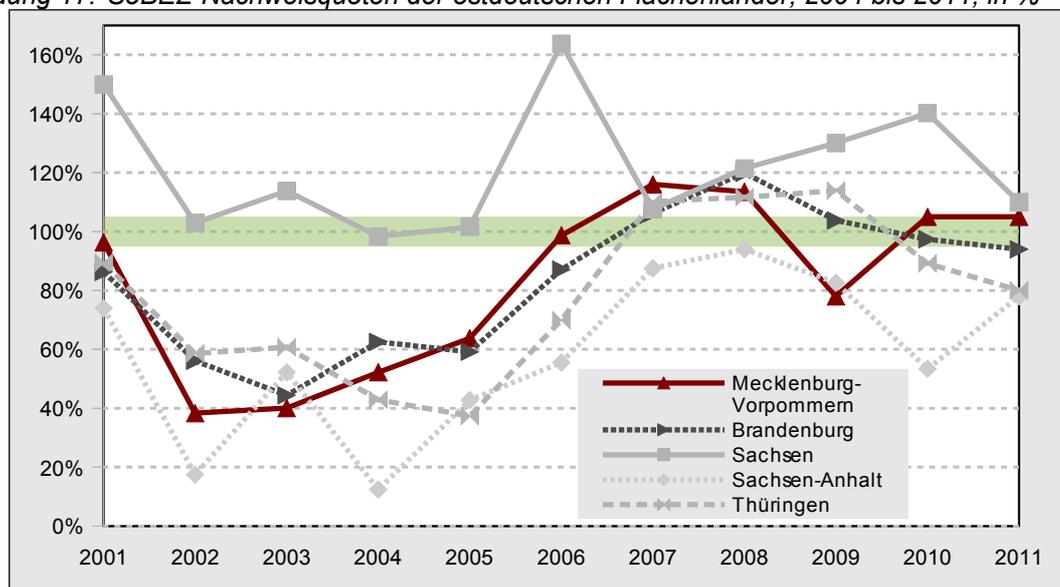
Quelle: Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern.

(114) Zeichneten sich bei der Mehrzahl der ostdeutschen Länder für die Jahre 2009 und 2010 wieder Probleme bei der SoBEZ-Nachweisquote ab, wurden diese 2011 größtenteils überwunden. Grund hierfür war hauptsächlich die sich verbessernde Konjunkturlage. Durch die für alle ostdeutschen Länder gestiegenen laufenden Einnahmen und den flächendeckenden Rückgang der Nettokreditaufnahme mussten neue Investitionen rechnerisch nicht mehr kreditfinanziert werden. Das weitere Absinken der Verwendungsquote Thüringens ist bedingt durch weiter gestiegene Investitionseinnahmen von der EU. Gleiches gilt für den Freistaat Sachsen, dessen verringerte Nachweisquote zusätzlich auf gesunkene investive Ausgaben zurückzuführen

⁶² Für methodische Erläuterungen zu den einzelnen Positionen a) bis c) vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2007): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2007 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2007, S. 48, 49.

ren ist. Gleichwohl kann Sachsen weiter die rechnerisch höchste SoBEZ-Nachweisquote ausweisen (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: SoBEZ-Nachweisquoten der ostdeutschen Flächenländer, 2004 bis 2011, in %



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Finanzwirtschaftlichen Eckwerte zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ des BMF.

(115) Weiterhin müssen die ostdeutschen Länder im Hinblick auf das Ende des Solidarpakts II bestrebt sein, ihre mittel- und langfristige Investitionsfähigkeit durch weitere Konsolidierung in den Haushalten herzustellen und zu sichern. Aktuell zeigen die eigenfinanzierten Investitionen und die Salden der laufenden Rechnung, dass zusätzliche Anstrengungen notwendig sind, um auch in Zeiten sinkender Einnahmen ein Investitionsniveau sicherstellen zu können, was zur Schließung der zweifellos immer noch bestehenden Infrastrukturlücke gegenüber den westdeutschen Flächenländern geeignet ist.

(116) Im Vergleich zum Vorjahr sind die eigenfinanzierten Investitionen Mecklenburg-Vorpommerns 2011 trotz gesteigener Ausgaben für Infrastrukturinvestitionen wieder abgesunken (vgl. Tabelle 15). Auch an dieser Stelle wirken sich die gegenüber dem Vorjahr erhöhten investiven Zuweisungen und Zuschüssen der EU aus, da sie von zur Ermittlung der eigenfinanzierten Investitionen von den geleisteten Investitionsausgaben in Abzug gebracht werden.

(117) Für den Etat des Landes bedeuten die Solidarpaktmittel gemäß § 11 Abs. 4 bzw. Abs. 3 FAG zusätzliche laufende Einnahmen und somit allgemeine Deckungsmittel. Entsprechend der Gesetzesgrundlagen des FAG existiert jedoch eine Verpflichtung zur investiven Verwendung des Anteils der SoBEZ, der nicht für den Ausgleich der unterproportionalen

kommunalen Finanzkraft (UKF) im Land benötigt wird.⁶³ Daher ist zur Einschätzung der künftigen Investitionsfähigkeit Mecklenburg-Vorpommerns eine Bereinigung der eigenfinanzierten Investitionen um den investiven Anteil der Solidarpaktmittel notwendig.

Tabelle 15: Eigenfinanzierte Investitionen und Regelkreditobergrenze gemäß Art. 65 Verf. M-V, 2004 bis 2011 und Plandaten ausgewählter Haushaltsjahre, in Mio. Euro

	Ist-Ergebnisse				Haushaltsp.		Mittelfristige Finanzpl.			Projektion
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2020
Investitionsausgaben	1.213,5	1.160,1	1.191,3	1.288,2	1.229,8	1.124,4	1.087,2	1.036,4	979,6	747,2
abzgl. investive Zuweisungen und Zuschüsse	471,1	810,6	522,4	774,8	647,9	622,9	560,1	508,9	461,5	320,5
= Eigenfinanzierte Investitionen (Regelkreditobergrenze)	742,4	349,5	668,9	513,4	581,9	501,5	527,1	527,5	518,1	426,6
abzgl. investiv zu verwendender Anteil der SoBEZ ⁶⁴	915,8	821,7	773,8	735,8	665,5	599,9	529,6	464,0	393,7	0
= „bereinigte“ eigenfinanzierte Investitionen	0	0	0	0	0	0	0	63,5	124,4	426,6

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung.

Bei einer modellhaften Betrachtung ohne die Effekte des Solidarpakts ergibt sich für Mecklenburg-Vorpommern wie auch in den Vorjahren das Bild, dass keine aus eigener Finanzkraft geleisteten eigenfinanzierten Investitionen getätigt wurden. Wie aus Tabelle 15 hervorgeht, werden die Investitionsausgaben des Landes ausschließlich über Zuweisungen und Zuschüsse der EU und des Bundes finanziert.

Die aktuelle Mittelfristige Finanzplanung bis einschließlich 2016 und die darüber hinaus reichenden Projektionen des Finanzministeriums sehen ab dem Jahr 2015 schrittweise steigende eigenfinanzierte Investitionen vor. Im Jahr 2020 würden dann rd. 57 % der Investitionen durch eigene Haushaltsmittel finanziert. Gleichzeitig würde damit ein Investitionsvolumen erreicht, welches oberhalb der gegenwärtigen Pro-Kopf-Ausgaben der westdeutschen Vergleichsländer liegt.

Der Landesrechnungshof begrüßt diese grundsätzlich in die richtige Richtung weisenden Planungen. Allerdings wird es zu deren Realisierung erforderlich, die vom Finanzministerium unterstellten und noch nicht mit konkreten Maßnahmen unteretzten Einsparungen bzw. Ergebnisverbesserungen mit Leben zu erfüllen. Diese so genannten Handlungsbedarfe im lau-

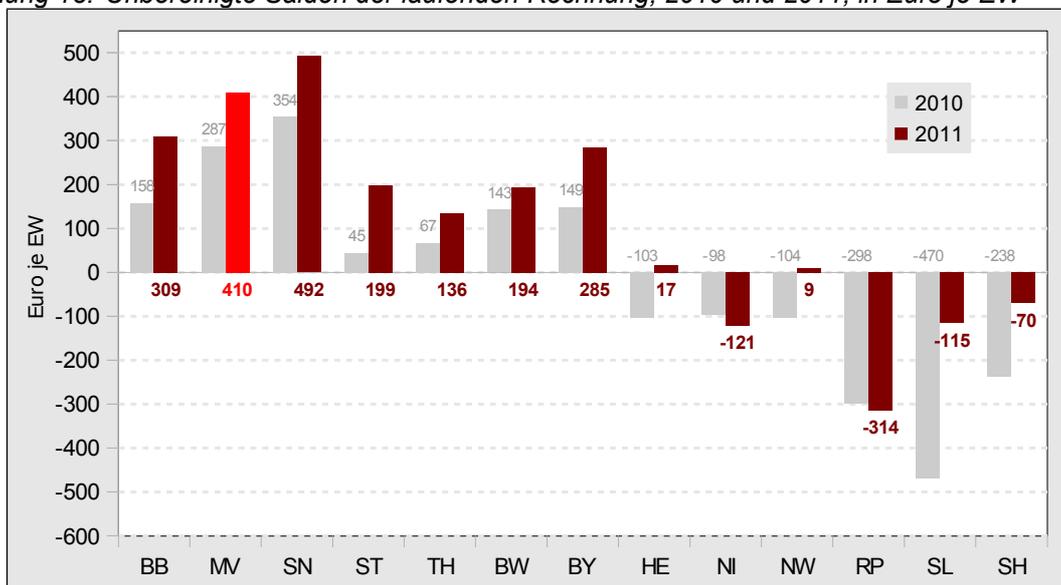
⁶³ Explizite prozentuale Verwendungsvorgaben sind im FAG nicht aufgeführt. Daher entspricht die Differenz aus den SoBEZ-Mitteln insgesamt und dem zum Ausgleich der UKF bestimmten SoBEZ-Anteil den investiv zu verwendenden Mitteln.

⁶⁴ Unter Berücksichtigung der zum Ausgleich der UKF benötigten SoBEZ-Zahlungen ergaben sich folgende investiv zu verwendende Anteile der SoBEZ: 2004 76 %, 2005 85 %, 2006 87 %, 2007 84 %, 2008 85 %, 2009 82 %, 2010 84% und 2011 87 %. Vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2012): Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ Mecklenburg-Vorpommern 2011, S. 40; Fortschreibung mit Wert des Jahres 2011.

fenden Bereich steigen von 46,3 Mio. Euro im Jahr 2014 auf 257,8 Mio. Euro im Jahr 2020 an. Insofern sind Landesregierung und Landesgesetzgeber gefordert, die begonnene Konsolidierung fortzusetzen und weitere konkrete Konsolidierungsschritte zur Reduzierung der laufenden Ausgaben zu gehen.

(118) Einen geeigneten Indikator für den erforderlichen Konsolidierungsbedarf liefern auch die Salden der laufenden Rechnung. Sie werden gebildet als Differenz aus der Summe der laufenden Einnahmen (insb. Steueraufkommen, Länderfinanzausgleich sowie laufende Zuschüsse und Zuweisungen) und der Summe der laufenden Ausgaben (Personal-, Sach-/Fach- und Zinsausgaben, kommunaler Finanzausgleich). Bleibt der errechnete Wert positiv, besteht ein Überschuss bei der laufenden Rechnung. Es sind demnach originäre eigene Mittel zur Investitionsfinanzierung von Investitionen vorhanden.

Abbildung 18: Unbereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2010 und 2011, in Euro je EW⁶⁵



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(119) Durch die als laufende Einnahmen zu verbuchenden Solidarpaktmittel haben die Flächenländer Ostdeutschlands sowie Berlin einen deutlichen rechnerischen Vorteil gegenüber den finanzschwachen Flächenländern West. Um allerdings auch nach Ende des Solidarpakts II ab 2020 Mittel für Investitionen auf einem ähnlichen Niveau bereitstellen zu können, müssen diese dann durch die ostdeutschen Länder selbst erwirtschaftet werden. Die aktuell noch hohen positiven Salden der laufenden Rechnung in allen neuen Ländern, wie sie den Ab-

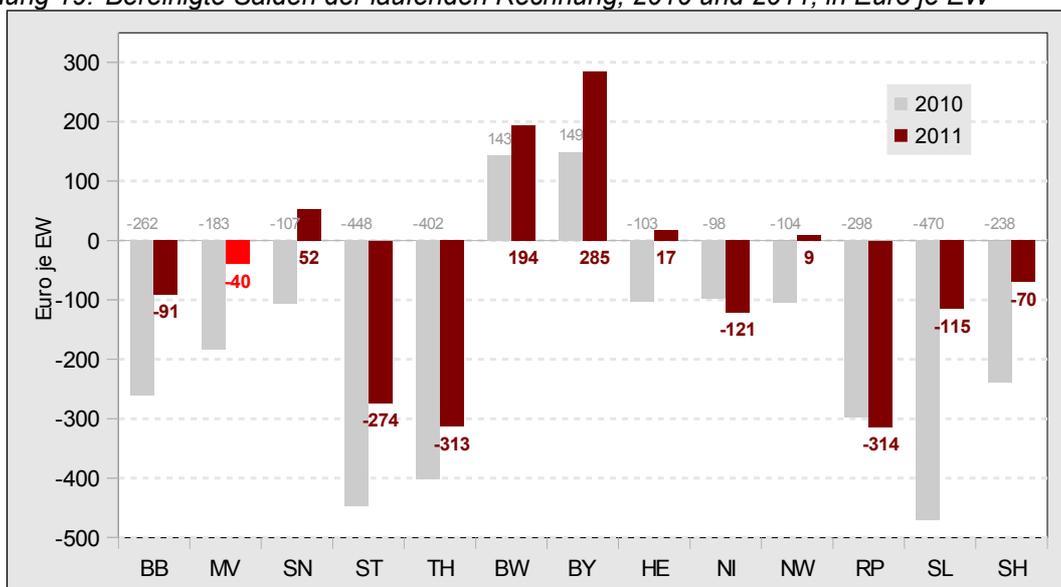
⁶⁵ Die Abbildungen 18 und 19 folgen methodisch der Finanzstatistik, d. h. den laufenden Einnahmen werden Veräußerungserlösen oder Rückflüsse aus Darlehen nicht zugerechnet. Das Finanzministerium ermittelt den Saldo der laufenden Rechnung im Landeshaushalt aus der Summe aller laufenden Einnahmen (HGr 1, 2) und laufenden Ausgaben (HGr 4, 5, 6).

bildungen 18 und 19 zu entnehmen sind, können aufgrund der Solidarpaktmittel nur als Zwischenstand gewertet werden.

Mecklenburg-Vorpommern erzielte 2011 mit 410 Euro je Einwohner wie auch im Jahr zuvor das zweitbeste Ergebnis aller Flächenländer. Bis auf die Rückgänge in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz hatten alle Bundesländer eine Verbesserung des Vorjahresergebnisses zu verzeichnen, bedingt vor allem durch die erwähnte Entwicklung der laufenden Einnahmen. Mit Hessen und Nordrhein-Westfalen konnten neben Bayern und Baden-Württemberg zwei weitere westdeutsche Flächenländer positive laufende Salden ausweisen.

(120) Die Modellbetrachtung der ostdeutschen Länder für 2011 ohne die Mittel des Solidarpakts zeigt jedoch, dass außer Sachsen alle ostdeutschen Bundesländer keine laufenden Überschüsse mehr ausweisen könnten, sie würden sich in zum Teil erhebliche Defizite verwandeln.⁶⁶

Abbildung 19: Bereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2010 und 2011, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Um auch ohne die Solidarpaktmittel in Mecklenburg-Vorpommern einen Ausgleich zwischen laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben herstellen zu können, hätten 40 Euro je Einwohner bzw. hochgerechnet rd. 65 Mio. Euro weniger an laufenden Ausgaben geleistet werden dürfen. Da nicht von einem dauerhaften Anwachsen der Einnahmen wie im Jahr 2011 ausgegangen werden kann, sollten Ausgabenerhöhung stets mit Ausgabenverminderungen an

⁶⁶ Bereinigt wurden – wie bereits in Abbildung 10 – die Effekte der investiv einzusetzenden SoBEZ gem. § 11 Abs. 3 FAG. Dabei wurden anders als bisher neben den einnahmeseitigen Effekten auch die Rückwirkung auf die Ausgaben berücksichtigt. Da die SoBEZ teilweise in die Bemessungsgrundlage des kommunalen Finanzausgleich einfließen, ergeben sich aus dem Rückgang dieser Mittel und unter Berücksichtigung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes entsprechende geringere Zuweisungen des Landes an die kommunale Ebene.

andere Stelle im Etat einhergehen. Denn obwohl eine bessere Ausstattung des Kultur-, Sozial- oder Familienbereichs fachpolitisch wünschenswert erscheinen kann, ist sie doch haushaltspolitisch kritisch zu sehen. Andernfalls würden sich damit die strukturellen Haushaltsungleichgewichte wieder verstärken und das Erreichen der Zielmarke eines ausgeglichenen Haushalts mit einem verstetigtem Investitionsniveau nach 2019 auch ohne Solidarpaktmittel gerät in Gefahr. Abbildung 19 veranschaulicht in diesem Sinne den weiterhin bestehenden Handlungsbedarf für den Landeshaushalt bis zum Ende des Solidarpakts.

2 Auswirkungen der neuen Schuldenbegrenzungsregelung

(121) Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat in 2011 eine Schuldenregelung in die Landesverfassung Art. 65 Abs. 2 aufgenommen⁶⁷, welche sich an den Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 GG anlehnt und mit Wirkung zum 01.01.2020 in Kraft tritt. Für die Übergangszeit wurde mit Art. 79a Verf. M-V eine Regelung getroffen, wonach die Landeshaushalte ab 2012 so aufzustellen sind, dass die Vorgaben des Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V ab 2020 eingehalten werden.

Die Koalitionsparteien haben in der Koalitionsvereinbarung die Verabschiedung eines Ausführungsgesetzes zur Konkretisierung der Art. 65 Abs. 2 und 79a Verf. M-V festgelegt.⁶⁸ Ein Gesetzentwurf liegt bislang nicht vor.

(122) Der Landesrechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2011 auf definitions- und regelungsbedürftige Aspekte bei der Ausgestaltung eines Ausführungsgesetzes hingewiesen.⁶⁹

Das Modell für Mecklenburg-Vorpommern sollte möglichst einfach in seiner Anwendung und frei von Interpretationsspielräumen sein. Insbesondere die Bestimmung des Konjunkturverlaufs sollte auf Daten des Landeshaushaltes zurückgreifen, um einen engen Bezug zur finanziellen Situation des Landes zu wahren. Für die Ermittlung der Höhe der Kreditermächtigung sollte aus Vorsichtsprinzip ein Sicherheitsabstand eingeplant werden. Es sind entsprechende Verfahren festzulegen, die eine laufende Kontrolle der Bewirtschaftung des Ausgleichskontos – auch für das Parlament und den Landesrechnungshof – ermöglichen.

⁶⁷ Viertes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 30. Juni 2011.

⁶⁸ Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU Mecklenburg-Vorpommern für die 6. Wahlperiode 2011-2016, S. 7

⁶⁹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2011): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2011 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2011, S. 45 ff.

2.1 Ergebnisse des Stabilitätsberichts 2012

(123) Die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder wurde mit Art. 109a GG dem Stabilitätsrat übertragen. Diesem sind jährlich Berichte vorzulegen, in denen die aktuelle Entwicklung der Haushaltssituation anhand eines kennzahlengestützten Frühwarnsystems dargestellt wird.

Am 13.09.2012 veröffentlichte die Landesregierung den Stabilitätsbericht 2012⁷⁰. Wie in den Vorjahren sind keine der vier Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung im Vergleich zu den Schwellenwerten auffällig, was auf eine drohende Haushaltsnotlage hindeuten würden.

Tabelle 16: Kennziffern des Stabilitätsberichts zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

	Aktuelle Haushaltslage			Auffälligkeit	Finanzplanung				Auffälligkeit
	Ist 2010	Ist 2011	Soll 2012		FPL 2013	FPL 2014	FPL 2015	FPL 2016	
Finanzierungssaldo Euro je EW	-58	219	-63	nein	-29	-11	-17	-24	nein
Schwellenwert	-424	-281	-347		-447	-447	-447	-447	
Länderdurchschnitt	-224	-81	-147						
Kreditfinanzierungsquote %	-0,7	-3,2	-0,2	nein	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5	nein
Schwellenwert	9,2	5,3	5,8		9,8	9,8	9,8	9,8	
Länderdurchschnitt	6,2	2,3	2,8						
Zinssteuerquote %	9,4	8,5	8,7	nein	8,5	8,8	8,8	8,9	nein
Schwellenwert	13,7	12,6	12,9		13,9	13,9	13,9	13,9	
Länderdurchschnitt	9,8	9,0	9,2						
Schuldenstand Euro je EW	5.956	5.902	5.902	nein	5.902	5.902	5.902	5.902	nein
Schwellenwert	8.439	8.581	8.764		8.964	9.164	9.364	9.564	
Länderdurchschnitt	6.491	6.601	6.742						
Auffälligkeit Zeiträume	nicht auffällig				nicht auffällig				
Auffälligkeit Kennziffern	nicht auffällig								

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Stabilitätsbericht 2012.

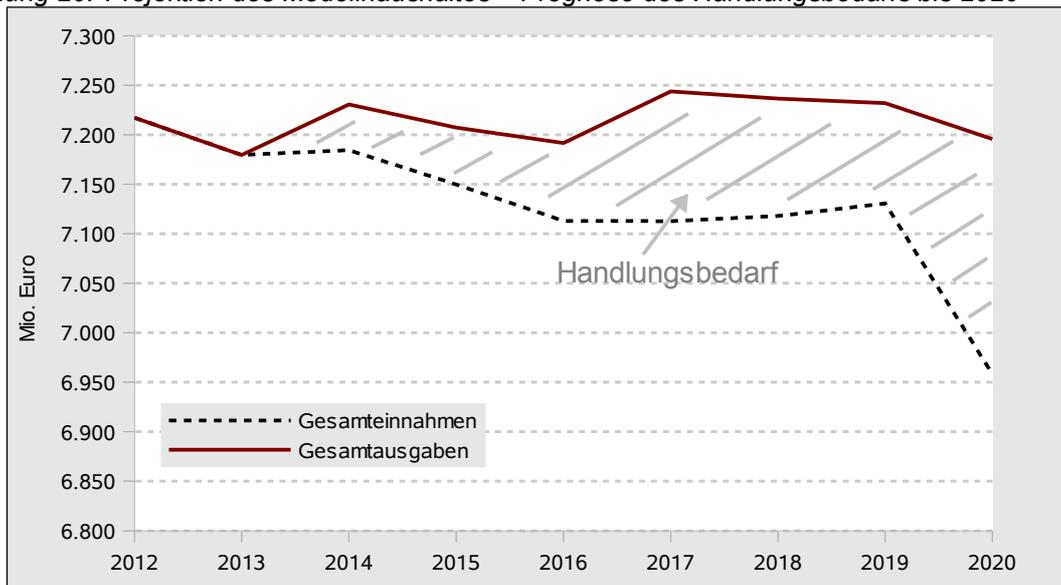
(124) Die im Stabilitätsbericht geforderte Standardprojektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung, welche auf einheitlichen Annahmen basiert, sowie die eigene Projektion des Landes über die zielbezogene Ausgabenentwicklung überzeichnen den möglichen Ausgabepfad erheblich, da die Modelle die demografischen und einnahmeseitigen Besonderheiten des Landes (Rückgang der überproportionalen Zuweisungen des Bundes – Korb II des Solidarpaktes – und der EU) nicht angemessen berücksichtigen. Daher geben diese Projektionsmodelle nach eigener Darstellung des Finanzministeriums den Konsolidierungsbedarf unzureichend wider.

⁷⁰ Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2012): Stabilitätsbericht Mecklenburg-Vorpommern 2012, Drs. 6/1151 vom 13.09.2012.

2.2 Projektionen zum Modellhaushalt

(125) Das Finanzministerium hat auf Anregung des Landesrechnungshofes eigene Projektionen zum Modellhaushalt (bis einschließlich 2020) in der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung veröffentlicht.⁷¹ Das Modell des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern nimmt eine detaillierte Planung der einzelnen Einnahme- und Ausgabepositionen unter Berücksichtigung der zum jetzigen Zeitpunkt bekannten Entwicklungen vor. Neben der Berücksichtigung der demografischen Effekte wird u. a. auch der Wegfall der von Bund und EU gewährten überproportionalen Drittmittel im Modell unterstellt.

Abbildung 20: Projektion des Modellhaushaltes – Prognose des Handlungsbedarfs bis 2020



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Mittelfristige Finanzplanung 2011 bis 2015.

(126) Die Projektion des Modellhaushaltes weist einen deutlich höheren Handlungsbedarf aus (vgl. Abbildung 20). Während die Projektionen zur mittelfristigen Haushaltsentwicklung im Stabilitätsbericht eine leichte Steigerung der Ausgaben zulassen, ist nach den Projektionen des Modellhaushaltes eine negative durchschnittliche Wachstumsrate der Ausgaben in Höhe von -0,5 % p.a. bezogen auf die Gesamteinnahmen erforderlich, um im Jahr 2020 einen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme darstellen zu können.

(127) Der Landesrechnungshof sieht im Modellhaushalt des Finanzministeriums eine geeignete Grundlage zur Darstellung der notwendigen strukturellen Konsolidierungsmaßnahmen für die kommenden Haushaltsjahre. Die dafür notwendigen Maßnahmen müssen in den kommenden Haushaltsaufstellungsverfahren konkretisiert werden.

⁷¹ Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2012): Mittelfristige Finanzplanung 2011 bis 2015, Drs. 6/298 vom 24.02.2012, Anlage 17.

3 EU-Förderung 2014-2020

(128) Die EU hat sich das Ziel gesetzt, die Wirtschaft der Mitgliedsstaaten auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zurückzuführen. Die von der EU-Kommission und dem EU-Rat beschlossene Strategie Europa 2020 sieht für das laufende Jahrzehnt fünf wesentliche Ziele vor:

- Beschäftigung: 75 % der 20- bis 64-Jährigen sollen in Arbeit stehen,
- Forschung und Entwicklung: 3 % des BIP sollen für Forschung und Entwicklung aufgewendet werden,
- Klimawandel und Energie: Treibhausgasemissionen sollen gegenüber dem Jahr 1990 um 20 % verringert, der Anteil erneuerbarer Energien soll auf 20 % erhöht und die Energieeffizienz um 20 % gesteigert werden,
- Bildung: die Schulabbrecherquote soll auf unter 10 % verringert sowie der Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossener Hochschulbildung auf mindestens 40 % gesteigert werden,
- Armut und soziale Ausgrenzung: die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen soll um mindestens 20 Millionen gesenkt werden.

(129) Teil der Strategie Europa 2020 ist auch eine Fortführung der Kohäsionspolitik. Sie zielt darauf ab, Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Die hierfür vorgesehenen Fonds sollen mit Beginn des Förderzeitraums 2014-2020 stärker aufeinander abgestimmt werden. Die neue Phase der EU-Strukturförderung ist für Mecklenburg-Vorpommern von enormer Bedeutung, denn die EU-Mittel sind auch perspektivisch eine gewichtige Einnahmekomponente für die öffentlichen Haushalte und damit Grundlage für die Umsetzung von landespolitischen Maßnahmen im Sinne der europäischen Gesamtstrategie.

(130) Auch auf Grund der Erweiterung der EU auf 27 Mitgliedsstaaten weist Mecklenburg-Vorpommern ein Pro-Kopf-BIP von 82,5 % der EU-27 auf. Damit wird es nicht mehr im höchstgeförderten Zielgebiet Konvergenz (unter 75 %) berücksichtigt, sondern in der neuen Kategorie Übergangsregionen (75 bis 90 %). Um den Übergang abzufedern, ist ein Sicherheitsnetz vorgesehen, welches Mecklenburg-Vorpommern und den weiteren betroffenen Regionen 2/3 der bisherigen Förderintensität zusichert. Die Landesregierung geht im Ergebnis von einer Mittelausstattung für den EFRE und den ESF von 1 Mrd. Euro über die Förderperi-

ode aus. Erhebliche finanzielle Einbußen wären hingegen im Bereich des ELER zu erwarten, da für diesen keine Übergangsregelungen vorgesehen seien.⁷²

(131) Der Landesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren zahlreiche EU-geförderte Maßnahmen eigenständig geprüft und darüber in seinen Jahresberichten sowie in EU-Reporten 2008 und 2012 deutscher Rechnungshöfe⁷³ berichtet. Hierzu zählten die Prüfungen zur:

- Förderung von Investitionen in Abwasseranlagen (Jahresbericht 2006/EU-Report 2008),
- IT-Medienausstattung an Schulen (Jahresbericht 2006/EU-Report 2008),
- Zuweisungen für Gemeinden und Gemeindeverbände für Infrastrukturmaßnahmen bei Gewerbegebieten (Jahresbericht 2007/EU-Report 2008),
- Förderung des Snow-Fun-Parks Wittenburg (Jahresbericht 2009/EU-Report 2012),
- Förderung von Hotelneubauten und -erweiterungen (Jahresbericht 2010/EU-Report 2012),
- Gewährung von Mikrodarlehen (Jahresbericht 2010/EU-Report 2012),
- Förderung von Maßnahmen zur Qualifizierung von Arbeitslosen und Existenzgründern durch Bildungsschecks (Jahresbericht 2011/EU-Report 2012),
- Gewährung von Zuwendungen zum Freiwilligen Sozialen Jahr (Jahresbericht 2011/EU-Report 2012),
- Förderung des lebenslangen Lernens (Jahresbericht 2011/EU-Report 2012).

Auch in den kommenden Jahren sind durch den Landesrechnungshof weitere Prüfungen von EU-geförderten Maßnahmen vorgesehen.

(132) Mit Blick auf die Prüfungserfahrungen der vergangenen Jahre und im Sinne einer erfolgreichen EU-Förderperiode 2014-2020, empfiehlt der Landesrechnungshof, bei der laufenden bzw. noch zu erfolgenden Programmplanung folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Beim Programm- bzw. Maßnahmendesign sollte der Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den erzielbaren Effekten stehen. Da der zum Teil immens hohe Verwaltungsaufwand durch Vorgaben der EU determiniert wird, stellt

⁷² Unterrichtung der Landesregierung: EU-Kohäsionspolitik 2014-2020, Zwischenbericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Drs. 6/969.

⁷³ Herausgegeben von den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder; http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahres- und_Sonderberichte/index.jsp; Die Veröffentlichung des EU-Reports 2012 ist bis Ende des Jahres vorgesehen.

sich für das Land die Aufgabe, die Eignung von Fördermaßnahmen auch unter diesem Aspekt zu beurteilen. Besonders kritisch stellt sich dies in der Regel bei sehr kleinteiligen Fördermaßnahmen dar.

- Die verbesserten Möglichkeiten statt verlorener Zuschüsse auf Darlehensprogramme bzw. revolvingierende Fonds zu setzen, sollten unter Berücksichtigung von Wettbewerbsaspekten zwischen Regionen weitestgehend in Anspruch genommen werden. Im Vergleich der Instrumente sind Zuschüsse wesentlich anfälliger für Mitnahmeeffekte, da es keine effizienzsichernde Risikoteilung wie bei der Darlehensförderung gibt.⁷⁴ 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.
- Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes der vergangenen Jahre zeigten insbesondere bei ESF-geförderten Maßnahmen Mängel bei der zielorientierten, zweckentsprechenden Verwendung auf. Bei ESF-Zuwendungen bestehen häufig Relevanzprobleme, zumindest scheinen sie der Höhe nach am Bedarf für das Land vorbei zu gehen.
- Daher sollte seitens der Landesregierung darauf hingewirkt werden, dass die Verteilung der Mittel zwischen EFRE und ESF von 60:40 zugunsten des EFRE angepasst wird. Der Landesrechnungshof hält eine Aufteilung von mindestens 70:30 für sachgerecht. Sofern dies nicht möglich ist, sollte die Landesregierung darauf hinwirken, den Programmrahmen für den ESF so zu erweitern, dass stärker die aus Landessicht relevanten Maßnahmen gefördert werden können. So könnten bspw. Bildungsmaßnahmen des Landes präventiv – im Sinne einer vorsorglichen Sozialpolitik – bei der Vermeidung von Sozialausgaben wirken.

⁷⁴ Vgl. Tagungsbericht zur Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung „Europäische Strukturfonds und Beschäftigung: Ideenwettbewerb für innovative Strategien zur Regionalentwicklung“, Berlin, 2000.

IV. Feststellung zur Prüfung der Landesverwaltung

Querschnittsprüfungen

1 Nutzung der Shared Service Angebote der Landesverwaltung

Innerhalb der Landesregierung werden bereits einige Verwaltungsaufgaben zentralisiert wahrgenommen. Bei den geprüften Einrichtungen gibt es noch Potenziale zur Steigerung der Wirksamkeit, etwa durch eine systematische Erfassung der Bedarfe oder die Ausweitung des Nutzerkreises. In einigen Bereichen bleiben die Möglichkeiten der Aufgabenzentralisierung bisher ungenutzt.

(133) Shared Service Center (SSC)⁷⁵ sind dadurch gekennzeichnet, dass sie unterstützende Leistungen aus dem internen Dienstleistungs- bzw. Administrationsbereich, die vormals dezentral wahrgenommen wurden, konzentriert in einem eigenen organisatorischen Verantwortungsbereich erbringen. Ein Hauptgrund für deren Schaffung ist die Steigerung der Effizienz und der Qualität bei der Aufgabenerledigung. Geeignet für eine Aufgabenwahrnehmung durch ein SSC sind Aktivitäten mit hohem administrativen Anteil und hohem Volumen sowie standardisierbare, wiederkehrende und regelmäßige Aktivitäten. Desweiteren sollten sie durch eine fehlende politisch strategische Relevanz gekennzeichnet sein, so dass das Ressortprinzip von der Aufgabenbündelung unberührt bleibt. Dies zugrunde gelegt, kommen weite Teile der "Verwaltung der Verwaltung" für eine Aufgabenbündelung in Frage.

(134) Auch die Landesverwaltung setzt auf die Zentralisierung von Verwaltungsabläufen, nicht zuletzt um die Ziele des notwendigen Stellenabbaus zu erreichen. In Folge der durchgeführten Aufgabenkritik im Jahr 2007 und darauf aufbauenden Entscheidungen der Landesregierung kam es im Bereich der allgemeinen Verwaltungsaufgaben zur vermehrten Zentralisierung von Aufgabenbereichen, so z. B. beim Dienstreisemanagement, bei Bibliotheken und Beschaffungen. Daneben gibt es in der Landesverwaltung schon länger bestehende Strukturen der zentralisierten Aufgabenwahrnehmung, wie die finanzielle Personalbetreuung durch das Landesbesoldungsamt (LBesA) und die Liegenschaftsverwaltung durch den BBL M-V. Die Bereitstellung von IT-Dienstleistungen erfolgt zentral durch den landeseigenen Dienstleister DVZ M-V GmbH. Das Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz (LPBK) ist teilweise als SSC für die Behörden der Landespolizei zu cha-

⁷⁵ Anstelle des Begriffes SSC kann auch der Begriff Dienstleistungszentrum (DLZ) verwendet werden, wie er im Bereich der Bundesverwaltung gebräuchlich ist.

rakterisieren und erbringt zudem Aufgaben für Teile der allgemeinen Landesverwaltung (Fuhrpark und Poststelle).

(135) Der Landesrechnungshof hat den Stand der Einrichtung von SSC in der Landesverwaltung⁷⁶ geprüft. Der Schwerpunkt lag auf organisatorischen und qualitativen Aspekten der aktuellen Nutzung und bestehender Entwicklungspotenziale. Ziel war es, festzustellen, ob und, wenn ja, welche Effekte sich aus der Zentralisierung bestimmter Aufgabenbereiche ergeben haben oder zukünftig noch ergeben werden.

Die Prüfung umfasste die vorhandenen und potenziellen Zentralisierungen in ausgewählten Bereichen des inneren Dienstes und des Personalwesens (Beschaffungen, Druckerei, finanzielle Personalbetreuung, Dienstreisemanagement, Post- und Kurierdienste). Neben den SSC-Einrichtungen beim LAiV, dem LBesA, der Landeszentralkasse (LZK) und dem LPBK wurden auch die Nutzer in die Prüfung einbezogen.

(136) Die Nutzer der SSC, die sich an der durchgeführten Umfrage beteiligten, sind mit den erbrachten Dienstleistungen überwiegend zufrieden. Dennoch wurden auch Defizite in den Angeboten und der Aufgabenerledigung sowie Entwicklungspotenziale in den Dienstleistungseinrichtungen festgestellt. In zahlreichen Fällen könnte die Nutzerzufriedenheit allein durch einen regelmäßigen, systematischen Austausch zwischen den SSC und Nutzern, z. B. durch Nutzerbefragungen oder die Einrichtung von Nutzerforen, verbessert werden.

1 Zentraler Vergabeservice beim Landesamt für innere Verwaltung

(137) Im LAiV ist ein zentraler Vergabeservice als koordinierender Dienstleister zwischen Bedarfsträgern und Bietern eingerichtet. Aufgabe des zentralen Vergabeservice ist es, konkrete und definierte Einzelbedarfe strukturiert und rechtssicher auszuschreiben und bis zur Auftragsvergabe zu bringen. Dabei erstellen die Bedarfsträger alle notwendigen Unterlagen der Bedarfsdefinition, das LAiV verantwortet anschließend die Form der Ausschreibungen.

Neben der Rechtssicherheit des Verfahrens soll durch die konsequente Trennung von Bedarfsdefinition und Bedarfsdeckung eine korruptionsvorbeugende Vergabe sichergestellt werden.

(138) Diese Ziele der Zentralisierung waren erreicht. Gleichwohl wurden Potenziale in der Ausprägung bestimmter bedarfsspezifischer Kompetenzen beim LAiV festgestellt. Daher

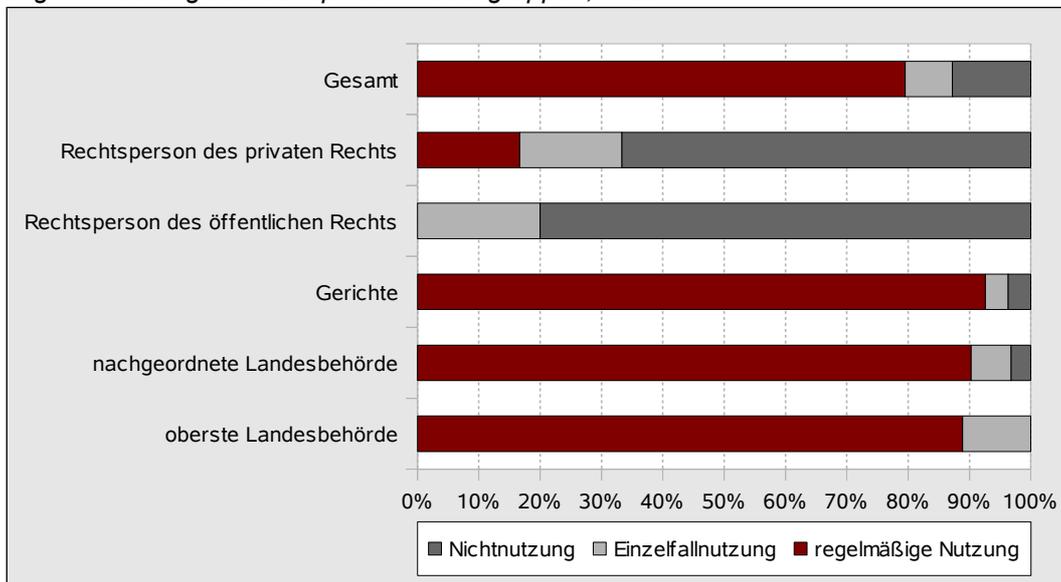
⁷⁶ Neben den Nutzern der Landesverwaltung im engeren Sinne (Landesbehörden, Gerichte) wurden auch juristische Personen des öffentlichen Rechts in Trägerschaft des Landes sowie anderer Einrichtungen, deren Geschäftsführung durch das Land beeinflusst werden kann, mit einbezogen.

wurde die organisatorische Etablierung von bedarfsspezifischen Kompetenzteams empfohlen, deren ursprünglich geplante Einführung in Form von Fachbeiräten nicht umgesetzt wurde.

2 eShop beim Landesamt für innere Verwaltung

(139) Über den eShop können Standardprodukte des täglichen Bedarfs wie z. B. Aktenordner, Papier, Stifte, aber auch Möbel und Labormaterialien unmittelbar online beim Lieferanten abgerufen werden. Die Auswahl an Produkten beruht auf Rahmenverträgen, die das LAiV geschlossen hat. Behörden und Einrichtungen⁷⁷ des Landes können bei einer Bestellung beim eShop auf eigene Ausschreibungen verzichten. Sie sind zur Nutzung verpflichtet⁷⁸, wenn die zu beschaffenden Lieferungen oder Leistungen über den eShop abgerufen werden können. Eigene Beschaffungen sind nur zulässig, wenn keine Bündelungspotenziale bestehen.

Abbildung 21: Nutzung des eShop nach Nutzergruppen, in %



Quelle: Angaben der Befragten, eigene Berechnung, eigene Darstellung

(140) Die Einrichtungen der Landesverwaltung im engeren Sinn nutzen den eShop nahezu flächendeckend. In Einzelfällen wurde er nicht oder nicht regelmäßig genutzt. Auch eine Nutzerbefragung zeigt eine insgesamt gute Bewertung des eShops. Als Gründe für die Nichtnutzung oder nur teilweise Nutzung wurden insbesondere mangelhafte Produktauswahl, anfallende Versandkosten und in einigen Fällen höhere Produktpreise genannt. Bei Nutzergruppen,

⁷⁷ Der Landesrechnungshof hat den Begriff „Einrichtungen der Landesverwaltung“ aus der Beschaffungsrichtlinie weit gefasst und in seine Kundenbefragung neben Behörden und Gerichte auch Rechtspersonen des privaten Rechts (z. B. Unternehmensbeteiligungen des Landes mit einem Landesanteil von 50 % und mehr und institutionelle Zuwendungsempfänger) und Rechtspersonen des öffentlichen Rechts in Trägerschaft des Landes (z. B. Universitäten, Landesforstanstalt) einbezogen.

⁷⁸ Vgl. Nr. 1.3 der Richtlinie für das Verfahren bei Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung (Beschaffungsrichtlinie – BeschaffRL M-V), Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums vom 16. März 2010 – II 120 - 510.2 –, AmtsBl. M-V S. 258.

die nur begrenzt dem Einfluss des Landes unterliegen (eigene Rechtspersönlichkeiten), erfolgte mit einer Ausnahme keine regelmäßige Nutzung (vgl. Abbildung 21).

(141) Der Landesrechnungshof hat zur weiteren Verbesserung der Produktauswahl empfohlen, eine regelmäßige und systematische Kommunikation zwischen dem LAiV und den Nutzern einzurichten, die Nutzer zur Mitteilung über regelmäßig benötigte Produkte zu verpflichten, Arbeitsgruppen zu Produktgruppen einzurichten und diese mit der Erstellung von Produktgruppenkatalogen zu beauftragen sowie die Übersichtlichkeit und die Suchfunktion des eShops weiter zu verbessern.

(142) Um bestehende Skaleneffekte zu nutzen und auszubauen, sollte der Kreis der Nutzer ausgeweitet werden. Potenziale bestehen bei den Rechtspersonen des privaten oder öffentlichen Rechts unter Einfluss des Landes. Das Ministerium für Inneres und Sport (Innenministerium) und das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Bildungsministerium) sollten insbesondere auf eine Einbeziehung der Universitäten und Hochschulen hinwirken. Zudem sollte geprüft werden, ob den kommunalen Körperschaften der Zugang zum eShop eröffnet werden kann.

3 Finanzielle Personalbetreuung durch das Landesbesoldungsamt

(143) Das LBesA erbringt Dienste der finanziellen Personalbetreuung für die Landesverwaltung und einige andere Verwaltungsträger. Dies umfasst im Wesentlichen Leistungen aus den Bereichen Bezügeabrechnung für Beamte und Tarifbeschäftigte, Versorgung, Beihilfe, Familienkasse, Umzugskosten und Trennungsgeld. Über den Kern der Landesverwaltung hinaus betreut das LBesA weitere Kunden, meist auf vertraglicher Basis. Teilweise ergibt sich die Nutzung des LBesA jedoch auch aus gesetzlichen Vorschriften. Die Leistung erfolgt teilweise entgeltfrei (auf Grund gesetzlicher Regelung), teilweise gegen Entgelt.

(144) Im Bereich der Landesverwaltung besteht ein hoher Nutzungsgrad. Ausnahmen bestehen jedoch außerhalb des Kernbereichs der öffentlichen Verwaltung bzw. in Bereichen mit besonderen Anforderungen. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, das Entgelt für die Leistungen an Externe jährlich zu überprüfen und soweit erforderlich anzupassen sowie für den Bereich Familienkasse eine kostenorientierte Staffelung der Entgelte nach dem Alter der Kinder umzusetzen.

(145) Weitere Entwicklungspotenziale des LBesA bestehen in der Übernahme zusätzlicher Aufgaben oder in der Ausweitung des Kundenkreises. Der Landesrechnungshof hat empfohlen zu prüfen, ob sich aus einer landesweiten Zentralisierung der Personalverwaltung finanzi-

elle Vorteile für das Land ergeben könnten. Aus dem Personalbereich kämen z. B. die Führung von Personalakten, das Beurteilungswesen oder die Personalgewinnung für eine Bündelung in Frage. Das LBesA sollte als Familienkasse neue Kunden im Bereich der Landkreise, kreisfreien Städte, Ämter und Gemeinden gewinnen. Es könnte darüber hinaus zukünftig auch die Bezügeabrechnung für die kommunale Ebene übernehmen.

(146) Das Finanzministerium verwies zur vorgeschlagenen Zentralisierung der Personalverwaltung auf die im Jahr 2007 durchgeführte Aufgabenkritik in der Landesverwaltung. Im Ergebnis seien derartige Überlegungen für nicht wirtschaftlich umsetzbar erachtet worden.

(147) Dem Landesrechnungshof war dieses Ergebnis der interministeriellen Arbeitsgruppe bekannt. Gleichzeitig geht er davon aus, dass sich nach erfolgreicher Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung im LBesA (IT-Maßnahme BEATA⁷⁹) die Zentralisierungspotenziale im Personalbereich weiter verbessern und Anlass zur Neubewertung geben sollten. Dabei sollten alle standardisierbaren Verwaltungstätigkeiten berücksichtigt werden, die nicht den Kernbereich der Personalhoheit der Ressorts (z. B. Entscheidungen im Auswahlverfahren, Beförderungen) betreffen.

4 Zentrale Reisestelle bei der Landeszentralkasse

(148) Mit Kabinettsbeschluss vom 29.04.2008 wurden die Aufgaben der Reisekostenstellen der Landesverwaltung mit Ausnahme der Universitäten, Hochschulen und Schulämter auf die LZK übertragen. Dienststellen und Einrichtungen der Landesverwaltung wurden nach und nach in die zentrale Reisestelle eingegliedert. Durch die Zentralisierung wurden 50 % des zuvor mit Reisekostenabrechnung befassten Personals eingespart. Während des Prüfungsverfahrens liefen die Vorbereitungen für ein neues elektronisches Verfahren für die Genehmigung, Buchung und Abrechnung von Dienstreisen. Das System soll zusätzlich auch die Aspekte Sicherheit auf Reisen und Barrierefreiheit für Behinderte abdecken.

(149) Mit Ausnahme der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege nutzen die Universitäten und Hochschulen des Landes die Dienste der zentralen Reisestelle nicht. Die Schulämter unterhalten eigene Reisestellen. Gleiches gilt für Anstalten des öffentlichen Rechts wie die Landesforstanstalt und die beiden Einrichtungen der Universitätsmedizin. Andere Einrichtungen verfügen zumindest über Zugänge zur Buchungsplattform für Bahntickets und Hotels (Travelmanagementsystem – TMS).

⁷⁹ BEATA: BEZÜGEDATEN ELEKTRONISCH ANWEISEN, TRANSPORTIEREN UND ARCHIVIEREN; vgl. Einzelplan 05 (Finanzministerium) 2012/2013, Kap. 0501 Tit. 511.11 und Erläuterungen.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die Ausweitung des Nutzerkreises nach erfolgreicher Einführung des neuen elektronischen Verfahrens für die Dienstreisen voranzutreiben. Potenzielle Nutzer sind alle Einrichtungen, die nach Landesreisekostenrecht abrechnen, also auch kommunale Körperschaften.

(150) Eine Nutzerumfrage ergab, dass die Abrechnungsleistungen auf einer Skala von 1 (Erwartungen stets erfüllt) bis 4 (Erwartungen nie erfüllt) durch die Nutzer im Bereich 1,0 bis 2,1 bewertet werden. Die eingesetzte Buchungsplattform TMS wurde zwischen 1,0 und 2,2 bewertet. Von den Teilnehmern, die das TMS nicht nutzen, wurden als Gründe angegeben, dass technische und organisatorische Hindernisse bestünden, das Angebot unbekannt sei oder eigene Abrechnungssysteme bestünden. Drei Einrichtungen gaben an, an einer Nutzung interessiert zu sein.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die technischen Hindernisse zu identifizieren und soweit mit angemessenem Aufwand möglich zu beseitigen.

(151) Aufgrund einer fehlenden Schnittstelle zwischen dem Landesdatennetz (CN LAVINE) und dem Datennetz der Landespolizei (LAPIS) werden die Buchungsaufträge der Beschäftigten der Landespolizei in Papierform an die LZK weitergeleitet. Die Buchung im Buchungsportal TMS erfolgt im Unterschied zur restlichen Landesverwaltung, wo Buchungen durch den Dienstreisenden selbst durchgeführt werden, durch Beschäftigte der LZK.

Die bestehenden technischen Probleme sollten durch Schaffung einer geeigneten Schnittstelle zügig gelöst werden.

(152) Eine automatisierte Verknüpfung zwischen dem Buchungsportal TMS und der zentralen Fahrbereitschaft der Landesregierung besteht nicht. Dienstreisende müssen beim den Fuhrpark betreuenden LPBK eine gesonderte Reservierung vornehmen. Das Finanzministerium hat erklärt, das neue elektronische Verfahren generiere bei der Nutzung von Dienst-Kfz automatisch ein entsprechendes Reservierungsformular.

5 Zentrale Poststelle beim Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz

(153) Die zentrale Poststelle der Landesregierung ist zuständig für den Empfang, den Versand und das Verteilen von Postsendungen für die obersten Landesbehörden. Bei der Verteilung von Post werden jedoch auch andere Einrichtungen im Schweriner Stadtgebiet angefahren. Die Poststellen der Landesregierung und der Landespolizei sind gemeinsam im Innenministerium untergebracht und arbeiten zusammen.

(154) Postdienstleistungen wurden auf Ministerialebene zuletzt 2007 ausgeschrieben. Nachgeordnete Landesbehörden schreiben Postdienstleistungen eigenständig aus.

Der Landesrechnungshof hat dem Innenministerium empfohlen, die Bündelung von Ausschreibungen von Postdienstleistungen voranzutreiben. Für eine entsprechende Ausschreibung ist die zentrale Vergabestelle zu nutzen. Die Berücksichtigung lokaler Besonderheiten und Anbieter ist durch das Aufteilen der Ausschreibung in Lose möglich.

(155) Bei entsprechender sachlicher und personeller Ausstattung könnte das LPBK auch das Öffnen, Stempeln und Zuordnen von Post sowie das Führen von Posteingangs- und ausgangsbüchern übernehmen. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, eine Ausweitung des Aufgabenbereichs der zentralen Poststelle zu prüfen. Zudem hat er empfohlen, eine zentrale DOMEA-Scannstelle bei der bestehenden zentralen Poststelle einzurichten.

6 Fahrbereitschaft

(156) Die Fahrbereitschaft nutzen die Ministerien und die Staatskanzlei des Landes. Die Fahrzeuge werden derzeit per E-Mail, telefonisch oder per Fax reserviert. Der Reservierungswunsch wird in eine handschriftliche Liste eingetragen. Die endgültige Fahrzeugaufteilung wird dann in das vorhandene elektronische Fuhrparkmanagementsystem eingegeben.

(157) Der Landesrechnungshof hat empfohlen die Möglichkeit zu prüfen, den Nutzerkreis der zentralen Fahrbereitschaft auf nachgeordnete Landesbehörden mit Dienststellen in Schwerin auszuweiten und das Verfahren zukünftig medienbruchfrei zu gestalten.

7 Druckerei beim Landesamt für innere Verwaltung

(158) Das LAiV betreibt eine Druckerei als gemeinsame Einrichtung für die Bereiche des ehemaligen Statistischen Landesamtes und des ehemaligen Landesvermessungsamtes (heute beide Teile des LAiV), des Innenministeriums und der ehemaligen Oberfinanzdirektion. Im Rahmen freier Kapazitäten werden Druckaufträge für andere Einrichtungen der Landesverwaltung ausgeführt. Die Druckerei im LAiV legt die anfallenden Druckkosten nicht vollständig auf ihre Nutzer um.

(159) Sofern die Landesverwaltung einen begründeten Bedarf für eine eigene Druckerei für bestimmte Aufgabenbereiche sieht, ist diese entsprechend der notwendigen Kapazitäten auszustatten und zu finanzieren. Darüber hinausgehende Kapazitäten sollten nur dann vorgehalten werden, wenn alle dafür anfallenden Kosten durch die jeweiligen Nutzer gedeckt werden. Dazu gehören auch anteilige Personalkosten. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, klar-

stellend festzulegen, zur Erledigung welcher Art von Druckaufträgen von welchen Einrichtungen der Landesverwaltung die Druckerei im LAiV eingerichtet und ausgestattet ist. Darüber hinausgehende Druckaufträge sollten zukünftig nur gegen Zahlung kostendeckender Entgelte übernommen werden.

8 Optionen für weitere Aufgabenkonzentrationen in SSC

(160) Optionen zur Zentralisierung von weiteren Aufgabenbereichen in der Landesverwaltung erstrecken sich grundsätzlich auf alle unterstützenden verwaltungsinternen Dienste aus den Bereichen innerer Dienst und Personalwesen (z. B. Personalgewinnung, Personalaktenführung, Beurteilungs- und Beförderungswesen, Zeiterfassung, Urlaub oder Abwesenheit wegen Krankheit). Darüber hinaus ist durchaus auch die Wahrnehmung bestimmter Fachaufgaben in SSC denkbar.

(161) Geprüft werden sollte die Einrichtung eines zentralen Kurierdienstes. Als geeignete Organisationseinheit kommt der Ausbau von bestehenden Kurierdiensten (z. B. bei LPBK oder BBL M-V) oder die Schaffung einer neuen zentralen Serviceeinheit, möglicherweise in Verbindung mit anderen zentralisierten Aufgaben des inneren Dienstes (z. B. zentrale Post- und Scanstelle), in Betracht.

(162) Weiterhin hat der Landesrechnungshof die Prüfung einer weitergehenden Zentralisierung der Schulung und Unterstützung der Fachkräfte für Arbeitssicherheit angeregt.

9 Empfehlungen für den weiteren Ausbau von SSC

(163) Der Landesrechnungshof hat empfohlen, bei fortschreitender Zentralisierung von Aufgaben darauf hinzuwirken, dass die Aufgabenerfüllung möglichst innerhalb einer übergreifend zuständigen Organisationseinheit je Geschäftsbereich erfolgt.

(164) Beim Aufbau weiterer SSC sollten die Einrichtungen der Landesverwaltung – wie schon bisher – zur Nutzung verpflichtet werden. Einsparungen auf Grund der Synergieeffekte sollen durch Stelleneinsparungen realisiert werden. Darüber hinaus sollte die Nutzung der SSC gegen Zahlung eines Leistungsentgelts anderen Nutzern geöffnet werden.

(165) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

2 Umsetzung der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern

Die Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung und ihre Begleitvorschriften werden unzureichend umgesetzt. Dies betrifft sowohl Maßnahmen der Sensibilisierung als auch Maßnahmen der Prävention. Aufgrund mangelnder Sensibilisierung werden möglicherweise Korruptionsgefahren nicht erkannt und präventive Maßnahmen nicht ergriffen.

Das Ziel der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung, nämlich als Handlungsanleitung für notwendige Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung zu dienen, ist bisher nicht vollständig erreicht worden. Die Umsetzung der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung und ihrer Begleitvorschriften wird durch teilweise widersprüchliche Begrifflichkeiten und unterschiedliche Handlungsgebote erschwert.

Die Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung und ihre Begleitvorschriften bedürfen der Überarbeitung. Hierbei sollten auch Regelungen zur verpflichtenden Einrichtung von Verwaltungsrevisionen getroffen werden. Auch sollte in Betracht gezogen werden, den Geltungsbereich der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung entsprechend den bundesrechtlichen Regelungen auf den Bereich der institutionellen Zuwendungsempfänger auszuweiten.

(166) Für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Mecklenburg-Vorpommern dienen neben allgemeinen ressortübergreifenden und ressortinternen Vorschriften, die die Abläufe und deren Dokumentation in der Verwaltung regeln, zahlreiche Vorschriften im Beamten- und Tarifrecht der Prävention von Korruption und dem Schutz der Beschäftigten vor Korruption.

Spezifische der Repression und Prävention von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern dienende Regelungen sind unter anderem mit dem Erlass zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken aus dem Jahr 1999⁸⁰, mit dem Anti-Korruptions-Verhaltenskodex aus dem Jahr 2001⁸¹ und mit der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (VV-Kor) einschließlich der Grundsätze für Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatische Schenkun-

⁸⁰ Erlass des Innenministers vom 6. Mai 1999, AmtsBl. M-V, S. 558ff.

⁸¹ Bekanntmachung des Innenministeriums vom 9. November 2001, AmtsBl. M-V, S. 1204 ff.

gen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben aus dem Jahr 2005⁸² getroffen worden. Letztere enthält Regelungen über die Sensibilisierung für Korruptionsgefahren, zur Prävention von Korruption, zum Vergabeverfahren, zum Verhalten bei Korruptionsverdacht, zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken in der öffentlichen Verwaltung und zu Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatischen Schenkungen.

(167) Die Umsetzung der VV-Kor und ihrer Begleitvorschriften in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern, nicht aber die Feststellung korruptiven Verhaltens, war Gegenstand der Prüfung des Landesrechnungshofes im Jahr 2011. Dabei hat er alle obersten Landesbehörden – mit Ausnahme des seinerzeitigen Ministeriums für Soziales und Gesundheit, bei dem unlängst die Prüfung „Risikomanagement“ durchgeführt wurde⁸³ – in die Prüfung einbezogen. Geprüft wurden außerdem die Landesvertretung des Landes Mecklenburg-Vorpommern beim Bund, das Landesamt für Innere Verwaltung, das Landgericht Neubrandenburg, das Amtsgericht Neubrandenburg, das Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern, das Bergamt, das Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei, das Landesamt für Kultur- und Denkmalpflege sowie der Betrieb für Bau- und Liegenschaften. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2009 und 2010.

1 Geltungsbereich

(168) Die VV-Kor gilt für alle Behörden, Dienststellen, Einrichtungen und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Sie gilt sinngemäß auch für juristische Personen des Privatrechts, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist.

In den geprüften Stellen bestanden Unsicherheiten über den Geltungsbereich der VV-Kor. Der Landesrechnungshof kann nicht ausschließen, dass es insbesondere in den nachgeordneten Geschäftsbereichen Stellen gibt, die die VV-Kor nicht anwenden, weil sie davon ausgehen, dass sie nicht in den Geltungsbereich der VV-Kor fallen. Vor diesem Hintergrund sind die Obersten Landesbehörden aufgefordert, in ihrem Zuständigkeitsbereich darauf hinzuwirken, dass die VV-Kor überall dort durchgängig angewendet wird, wo dies nach der Vorschrift selbst auch vorgesehen ist.

⁸² Verwaltungsvorschrift der Landesregierung vom 23. August 2005, AmtsBl. M-V S. 1031.

⁸³ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2010): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2010 – Landesfinanzbericht 2010, Tzn. 500-532.

2 Sensibilisierung für Korruptionsgefahren

(169) Die Sensibilisierung für Korruptionsgefahren soll laut VV-Kor unter anderem durch jährlich fortlaufende aktenkundige Belehrungen über den Inhalt der VV-Kor erfolgen. Auf den Anti-Korruptions-Verhaltenskodex für die Mitarbeiter in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern ist dabei hinzuweisen. Weitere Mittel der Sensibilisierung sind Aus- und Fortbildungen, die die Erscheinungsformen der Korruption und die damit verbundenen Gefahrensituationen, Maßnahmen zur Korruptionsprävention sowie straf-, dienst- und arbeitsrechtliche Konsequenzen angemessen thematisieren, sowie die Bekanntgabe der VV-Kor.

(170) Zusammenfassend kam der Landesrechnungshof zu dem Schluss, dass die geprüften Stellen die Belehrungen zur VV-Kor mit ihren Begleitvorschriften im Wesentlichen zwar durchführen, jedoch mit unterschiedlicher Intensität und nicht in jedem Fall mit der erforderlichen Sorgfalt. Letztlich hat keine der geprüften Stellen den Nachweis darüber erbracht, dass die in Nr. 2.1. VV-Kor festgelegten Kriterien für Belehrungen, nämlich jährlich fortlaufende aktenkundige Belehrungen, für alle Beschäftigten umgesetzt werden. Die Durchführung von jährlich fortlaufenden aktenkundigen Belehrungen zum vollständigen Inhalt der VV-Kor und ihrer Begleitvorschriften muss künftig sichergestellt werden. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landesverwaltung hierzu geeignete Maßnahmen ergreift. Soweit die Stellen betroffen sind, die der Aufsicht von Obersten Landesbehörden unterliegen, empfiehlt er, im Rahmen der Aufsicht Kontrollen vorzunehmen. Der Landesrechnungshof ist sich der Problematik der unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten von Formulierungen in der VV-Kor und ihren Begleitvorschriften bewusst. Er hält aber weiterhin grundsätzlich an seiner Auffassung fest, dass die mit der VV-Kor und ihren Begleitvorschriften vorgeschriebenen Belehrungen von jedem einzelnen Beschäftigten bescheinigt werden müssen und nachzuweisen sind. Wie das im Einzelnen bei einer elektronischen Aktenführung auszusehen hat, sollte bei einer Überarbeitung der VV-Kor eindeutig geregelt werden.

(171) Die Beschäftigten in der Landesverwaltung sind hinsichtlich der Regelungen der VV-Kor unzureichend aus- und fortgebildet. Nur rd. 3,4 % der Beschäftigten der geprüften Obersten Landesbehörden und sogar nur rd. 1,8 % der geprüften Stellen, die der Aufsicht der Obersten Landesbehörden unterliegen, hatten an Fortbildungsmaßnahmen zur Sensibilisierung für Korruptionsgefahren teilgenommen. Der Landesrechnungshof empfiehlt, insbesondere die Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge sowie die Beschäftigten in *besonders* korruptionsgefährdeten Bereichen mittels Fortbildung für Korruptionsgefahren zeitnah zu sensibilisieren.

Das Ministerium für Inneres und Sport (Innenministerium) wird im Ergebnis der Prüfung als Fachaufsicht über das Institut für Fortbildung und Verwaltungsmodernisierung künftig darauf achten, dass die von der VV-Kor geforderten Aus- und Fortbildungsinhalte angeboten werden. Andere Ressorts haben angekündigt, sich des Themas Aus- und Fortbildung vermehrt, unter anderem auch im Rahmen von In-House-Schulungen, anzunehmen.

3 Prävention

(172) Im Rahmen der Risikoprävention ist jeder Arbeitsplatz bzw. Bereich anhand bestimmter Fragestellungen und Indikatoren auf seine Korruptionsgefährdung hin zu prüfen. Zu den korruptionsgefährdeten Bereichen zählen insbesondere solche, die Aufträge vergeben, bewegliche und unbewegliche Sachen verkaufen, Fördermittel bewilligen, über Genehmigungen (z.B. Konzessionen), Gebote und Verbote entscheiden, Abgaben und Gebühren festsetzen oder erheben, andere Verwaltungsakte erlassen und Kontrolltätigkeiten ausüben. Gefährdet sind außerdem Bereiche, in denen Fachwissen auf wenige Bedienstete konzentriert ist und die räumlich ausgelagert sind. Besonders korruptionsgefährdet sind Tätigkeiten, die für einen Dritten mit einem bedeutenden Vorteil verbunden sein oder schwerwiegende nachteilige existenzielle Auswirkungen haben könnten. Für jeden besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplatz ist auf Veranlassung des Behördenleiters eine Risikoanalyse durchzuführen (vgl. Nr. 3.1 VV-Kor).

In allen in die Prüfung einbezogenen Stellen besteht eine grundsätzliche Korruptionsgefährdung, wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Gleichwohl hat eine Bewertung der Arbeitsplätze auf Korruptionsgefährdung und besondere Korruptionsgefährdung nur in unzureichendem Maße stattgefunden. Von den 17 geprüften Stellen gaben sieben an, weder eine Bewertung der Arbeitsplätze auf Korruptionsgefährdung, noch eine Prüfung im Hinblick auf das Vorliegen besonderer Korruptionsgefährdung vorgenommen zu haben. Eine Risikoanalyse hatten neun der geprüften 17 Stellen im Prüfungsverfahren vorgelegt. Damit hatten acht der geprüften Stellen (rd. 47,0 %) die in der VV-Kor geregelte Risikoanalyse als Präventionsmaßnahme nicht genutzt. Daher wurde das Gefährdungsrisiko überwiegend nicht erkannt. Maßnahmen zur Korruptionsprävention wurden nur unzureichend umgesetzt sowie wichtige Möglichkeiten der Prävention ungenutzt gelassen.

Der Landesrechnungshof fordert, die Bewertungen der Arbeitsplätze und die Risikoanalysen nunmehr zeitnah bzw. erstmalig durchzuführen und künftig regelmäßig, u. a. bei Änderungen der Geschäftsverteilungspläne, zu aktualisieren.

Im Ergebnis der Prüfung haben die Ressorts mitgeteilt, dass sie teilweise bereits Risikoanalysen durchgeführt haben, bzw. diese zeitnah anstünden.

(173) Der Behördenleiter bestellt in allen korruptionsgefährdeten Bereichen einen Ansprechpartner für die Korruptionsvorsorge, soweit dies nicht sinnvoller Weise ihm selbst vorbehalten ist (vgl. Nr. 3.3 VV-Kor).

Soweit Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge bestellt worden waren, wurde besonders in größeren Verwaltungseinheiten die Vorschrift nur formal, nicht jedoch dem Sinn entsprechend umgesetzt, indem Besonderheiten der einzelnen Verwaltungseinheiten unzureichend berücksichtigt wurden. Dem Wortlaut der Vorschrift wurde durch die Bestellung eines einzigen Ansprechpartners für Korruptionsvorsorge – oft auch in Gestalt des jeweiligen Behördenleiters – zwar im Wesentlichen Genüge getan. In keiner der geprüften Stellen wurde jedoch die Möglichkeit zur Bestellung mehrerer Ansprechpartner in Betracht gezogen, obwohl sich dies in einzelnen Behörden mit einer Mehrzahl von korruptionsgefährdeten Bereichen, mehreren Dienststellen und ausgelagerten Bereichen angeboten hätte.

Der Landesrechnungshof empfiehlt eine den besonderen Strukturen der Behörden entsprechende Bestellung von Ansprechpartnern für Korruptionsvorsorge. Er empfiehlt zudem, den Bekanntheitsgrad des Ansprechpartners für Korruptionsvorsorge zu erhöhen und die Funktion des Ansprechpartners für Korruptionsvorsorge durchgängig im Geschäftsverteilungsplan bzw. im Organigramm auszuweisen. Diese Empfehlung wird im Ergebnis der Prüfung einhellig positiv aufgenommen.

Der Landesrechnungshof wiederholt zudem seine bereits im Jahresbericht 2010⁸⁴ ausgesprochene Empfehlung, einen ressortübergreifenden Erfahrungsaustausch der Antikorruptionsbeauftragten zu etablieren. Diese Empfehlung wird vom Innenministerium begrüßt.

(174) In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen soll die Verwendungsdauer des Personals nach Möglichkeit begrenzt werden und in zeitlichen Abständen ein Personalaustausch erfolgen. Das „Mehr-Augen-Prinzip“ ist durch Beteiligung oder Mitprüfung durch mehrere Beschäftigte oder Organisationseinheiten anzustreben (vgl. Nr. 3.4 VV-Kor).

Von den von der VV-Kor festgelegten Maßnahmen zur Vorsorge in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen ist bisher nur das „Mehr-Augen-Prinzip“ durchgehend umgesetzt worden. Demgegenüber wurde bisher in keiner geprüften Stelle die Verwendungsdauer des Perso-

⁸⁴ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2010): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2010 – Landesfinanzbericht 2010, Tz. 511.

nals aus Gründen der Korruptionsvorsorge beschränkt. Zwar werden auch in diesen Bereichen Personalwechsel vorgenommen, dies aber nicht zur Begegnung von Korruptionsgefahren, sondern aus anderen, in den besonderen Bedürfnissen der Verwaltung oder der Beschäftigten liegenden Gründen. Aufgrund der für die Aufgabenerbringung notwendigen Fachkenntnisse der Beschäftigten und des mit der Umsetzung der Personalkonzepte verbundenen Personalabbaus sehen sich die geprüften Stellen außerstande, weitere Personalwechsel vorzunehmen, ohne negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung befürchten zu müssen.

Um den durch die geprüften Stellen genannten Gründen bzw. Problemen, die einer Personalrotation entgegenstehen, zu begegnen, könnten nach Ansicht des Landesrechnungshofes u. a. rotationserleichternde und rotationsausgleichende Maßnahmen zur Anwendung kommen.

- Grundsätzlich sollte geprüft werden, ob im Rahmen von Personalentwicklungskonzepten Fortbildungsmaßnahmen angeboten werden können, die eine größere Verwendungsbreite ermöglichen.⁸⁵
- Zugleich sollten im Rahmen von Personalentwicklungskonzepten auch behördenübergreifende Verwendungen nicht von vornherein ausgeschlossen werden.
- Falls ein Personalaustausch nach Ablauf einer festzusetzenden Frist nicht möglich sein sollte, sind die Gründe hierfür aktenkundig zu machen.
- Es sollte geprüft werden, ob statt der Personalrotationen innerhalb von Organisationseinheiten eventuell auch ein Aufgabenwechsel, also ein Wechsel nur in einem Teilbereich des Aufgabengebietes des betroffenen Beschäftigten, in Betracht käme.
- Zugleich sollten in den Fällen, in denen eine Rotation aus fachlichen bzw. personalwirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist, ausgleichende Maßnahmen erfolgen, die dieser Gegebenheit Rechnung tragen: z. B. Einsatz von Verwaltungsrevisionen bzw. verstärkte Kontrollen der Handlungsabläufe durch den Vorgesetzten, besonders intensive Fach- und Dienstaufsicht, Erweiterung des „Mehr-Augen-Prinzips“ oder Trennung von Abläufen.

In jedem Fall muss die Landesverwaltung künftig dafür sorgen, dass in den besonders korruptionsgefährdeten Bereichen durchgängig ausreichende Vorsorge getroffen wird.

⁸⁵ Vgl. hierzu auch II. Personalentwicklung Nr. 15 der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU Mecklenburg-Vorpommern für die 6. Wahlperiode 2011-2016 vom 24. Oktober 2011.

(175) Wenn die Ergebnisse von Risikoanalysen oder besondere Anlässe es erfordern, beauftragt die Dienststellenleitung eine Organisationseinheit mit einer inneren Revision (Verwaltungsrevision). Die Verwaltungsrevision kann befristet oder auf Dauer eingerichtet werden. Sie wird von der Dienststellenleitung gezielt mit der Prüfung bestehender Verdachtsmomente beauftragt (vgl. Nr. 3.5 VV-Kor).

Verwaltungsrevisionen als Maßnahme der Prävention in korruptionsgefährdeten Bereichen haben die Dienststellen nur in Einzelfällen eingerichtet. Besonderen Risiken für Korruption sind vor allem die nachgeordneten Stellen ausgesetzt, die auf Landesebene zentral öffentliche Aufträge vergeben. Hier war bereits in zwei von drei geprüften Stellen eine Verwaltungsrevision tätig. Bei der dritten Stelle fehlte es bereits an einer Risikoanalyse, in deren Ergebnis zwingend eine Verwaltungsrevision hätte eingerichtet werden müssen.

Von den Obersten Landesbehörden hatten drei im Ergebnis der Risikoanalyse eine Verwaltungsrevision eingerichtet und regelmäßig Risikobereiche geprüft. Eine Oberste Landesbehörde hat in der Vergangenheit punktuell anlassbezogene Prüfungen vorgenommen. In keinem Fall war im nachgeordneten Geschäftsbereich eine Verwaltungsrevision deshalb eingesetzt worden, weil eine Risikoanalyse oder ein besonderer Anlass dies erfordert hätte. Dennoch gab es in vier Stellen Prüfungen durch beauftragte Verwaltungsrevisionen in erkennbaren Risikobereichen.

(176) Nach den geltenden Vorschriften der VV-Kor beauftragt die Dienststellenleitung nur in den Fällen eine Verwaltungsrevision, in denen die Ergebnisse von Risikoanalysen oder besondere Anlässe dies erfordern. Die Verwaltungsrevision wird in diesen Bedarfsfällen von der Dienststellenleitung gezielt mit der Prüfung bestehender Verdachtsmomente beauftragt. Der Landesrechnungshof hält diese auf Einzelfälle zugeschnittene Vorschrift zur Korruptionsvorbeugung für unzureichend. Die Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Prüfung der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern haben ergeben, dass das Landeskriminalamt und auch die Staatsanwaltschaften in der Vergangenheit mit einer nicht zu vernachlässigenden Anzahl von Korruptionsfällen befasst waren. Zwar entfiel hierauf nur eine verschwindend geringe Anzahl von Korruptionsfällen auf den Bereich der Landesverwaltung. Vor dem Hintergrund aber, dass Korruptionsfälle zunehmend in den Fokus der Öffentlichkeit geraten und das Vertrauen in die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung dadurch erheblichen Schaden erleidet, hält es der Landesrechnungshof bereits jetzt für geboten, Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, jedweden bösen Schein von der Verwaltung dieses Landes fernzuhalten. Statt mehr oder weniger be-

wusst Risiken in Kauf zu nehmen, sollte eine frühzeitige und systematische Steuerung der Risiken erfolgen. Der Landesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass eine Verwaltungsrevision losgelöst von einer besonderen Gefährdung regelmäßig verpflichtend einzurichten ist. Dies ist durch eine Überarbeitung und Neufassung der entsprechenden Bestimmungen zur VV-Kor umzusetzen. Auch sollte in Betracht gezogen werden, den Geltungsbereich der VV-Kor entsprechend den bundesrechtlichen Regelungen⁸⁶ auf den Bereich der institutionellen Zuwendungsempfänger auszudehnen.

4 Vergabeverfahren

(177) Nach den Vorschriften der VV-Kor ist wegen der grundsätzlich gegebenen Gefährdungsanfälligkeit die Integrität des Vergabeverfahrens sicherzustellen. Dafür sind bei der Vergabe von Aufträgen die einschlägigen Vorschriften des Haushaltsrechts und des Vergaberechts zu beachten. Hierzu gehört auch die lückenlose Dokumentation des Vergabeverfahrens.

Bis auf die drei geprüften zentralen Vergabestellen, die für ihre korruptionsgefährdeten Bereiche weitere über die VV-Kor hinausgehende Maßnahmen getroffen haben, wurden bei den übrigen geprüften Stellen die einschlägigen Vergabevorschriften nicht bei jedem Vergabevorgang beachtet. Auch fehlte es in einer Mehrzahl von Fällen an einer lückenlosen Dokumentation der Vergabevorgänge. Hauptmängel waren die Nichtveröffentlichung im Dienstleistungsportal des Landes, fehlende Vergabevermerke und fehlende Begründungen für den Verzicht auf eine Öffentliche Ausschreibung und für die Einholung von weniger als drei Angeboten in den Fällen der freihändigen Vergabe.

Sicherheit im Umgang mit den Vergabevorschriften ist eine wichtige Maßnahme der Korruptionsvorbeugung. Mit Hinweis darauf, dass jede Missachtung der Vergabevorschriften, auch wenn sie auf den ersten Blick geringfügig erscheint, ein Einfallstor zur Korruption bedeutet,⁸⁷ empfiehlt der Landesrechnungshof regelmäßige Schulungen zu den vergaberechtlichen Vorschriften.

(178) Die Vorbereitung, Planung und Bedarfsbeschreibung einerseits und die Durchführung des Vergabeverfahrens andererseits, möglichst auch die spätere Abrechnung, waren in den meisten geprüften Stellen nicht organisatorisch getrennt. Als Grund für die Nichtbeachtung

⁸⁶ Vgl. Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung v. 30.06.2004; Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (BMI) v. 09.06.2010.

⁸⁷ Verwaltungsgericht Meiningen, 16.08.2007, mit Verweis auf Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 14.06.1998, IDS 59/97, Rn. 32.

wurden fehlende Personalkapazitäten aufgrund der bestehenden Verwaltungsstrukturen, Personalmangel und fehlendes Fachwissen angegeben.

Der Landesrechnungshof regt an, den Grundsatz der Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung weitestgehend umzusetzen.

(179) Der Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung läuft auch in Mecklenburg-Vorpommern durch die Einführung und Fortschreibung von Vergabeerleichterungen (sog. Wertgrenzenerlasse) überwiegend ins Leere. Der Landesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf den Bericht des Bundesrechnungshofes über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes. Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes haben aufgrund des erweiterten Umfangs der nicht öffentlichen Vergabeverfahren erhöhte Korruptions- und Manipulationsrisiken aufgezeigt.⁸⁸

Um eine umfassendere Korruptionsprävention zu gewährleisten, empfiehlt der Landesrechnungshof der Landesverwaltung, für den Bereich der VOL/A zu den alten Wertgrenzen⁸⁹ zurückzukehren.

(180) Selbst die vereinfachten vergaberechtlichen Regelungen werden nicht in jedem Fall eingehalten. Bei einer der geprüften Stellen, die nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes aufgrund verschiedener Umstände als besonders korruptionsgefährdet anzusehen ist, wurden die Leistungen grundsätzlich freihändig vergeben, ohne die Gründe hierfür aktenkundig zu machen. Die Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung war überwiegend nicht gewährleistet. Eine Prüfung durch eine Verwaltungsrevision im Sinne der VV-Kor erfolgte bisher nicht.

Die geprüfte Stelle rechtfertigt ihr Handeln bei der Vergabe und legt in ihrer Stellungnahme die Gründe dafür dar, warum regelmäßig nur ein Angebot eingeholt und vom Vorrang der öffentlichen Ausschreibung abgewichen worden sei. Sie erkennt dabei, dass die Gründe, die eine Abweichung von diesen Grundsätzen rechtfertigen, in jedem Einzelfall vor der Vergabeentscheidung aktenkundig zu machen sind. Nur so können ein Automatismus des Handelns und rechtswidrige Vergabeentscheidungen vermieden werden.

⁸⁸ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO vom 9. Februar 2012 über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei Bauvorhaben (Gliederungspunkt 3.3.4, S. 19 ff.).

⁸⁹ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus vom 10. April 2007, AmtsBl. M-V, S. 207.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Oberste Landesbehörde umgehend Maßnahmen ergreift, um künftig die Integrität des Vergabeverfahrens in der geprüften Stelle sicherzustellen.

5 Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken in der öffentlichen Verwaltung

(181) Die Regelungen zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken wurden unterschiedlich ausgelegt und umgesetzt. Insbesondere das unterschiedliche Verständnis des Erlasses hat zu einer unterschiedlichen Praxis geführt. Es bestehen sowohl bei den Leitern als auch bei den Beschäftigten Unklarheiten, was als Belohnung, Geschenk oder sonstiger Vorteil gilt.

Mit Inkrafttreten des Beamtenstatusgesetz 2008 i. V. m. dem Landesbeamtengesetz und dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder aus 2006 ist geregelt, dass keine Belohnungen, Geschenke oder sonstigen Vorteile in Bezug auf das Amt bzw. auf die dienstliche Tätigkeit angenommen werden dürfen. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung. Hiermit ist die bisherige generelle Gestattung unter einer Bedingung nunmehr durch ein allgemeines Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ersetzt worden. Diese Verschärfung spiegelt sich in der derzeitigen Erlasslage, die seit 1999 unverändert gilt, nicht wider.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Erlass über das Verbot zur Annahme von Belohnungen und Geschenken in der öffentlichen Verwaltung zu überarbeiten und grundlegend neu zu fassen. Vor dem Hintergrund des aktuellen Beamten- und Tarifrechts sind insbesondere die Ausnahmen vom Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken deutlich restriktiver als bisher und bestimmter zu regeln.

Das Innenministerium als die für den Erlass zuständige Stelle hat im Ergebnis der Prüfung zugesagt, eine Anpassung im zweiten Halbjahr 2013 vorzunehmen.

6 Sponsoring, Werbung, Spenden, mäzenatische Schenkungen

(182) Die geprüften Stellen waren nicht immer sicher im Umgang mit Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatischen Schenkungen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben und wendeten die vorhandenen Regelungen nicht immer korrekt an. Zudem fehlt derzeit eine Regelung für die Ausnahmefälle, dass Dritte mit der Einwerbung und Verwaltung von Sponsormittel beauftragt werden.

Der Landesrechnungshof fordert die konsequente Umsetzung der Regelungen zu den Grundsätzen für Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatische Schenkungen und regt insoweit

eine Überarbeitung der VV-Kor an. Dabei sollte besonderes Augenmerk auf den Umgang mit Spendenbescheinigungen und die Finanzierung der Folgekosten von Spenden gelegt werden. Zudem sollten die Ausnahmefälle geregelt werden, bei denen Dritte mit der Einwerbung und Verwaltung von Sponsormitteln beauftragt werden. Weiterhin sollte geprüft werden, ob die erhaltenen Einnahmen sowie Sach- und Dienstleistungen regelmäßig in einen Bericht der Landesregierung – insbesondere zur Information des Landtages – und angenommene Leistungen mit einem Wert von mehr als 1.000 Euro in jedem Fall veröffentlicht werden sollten.

7 Anti-Korruptions-Verhaltenskodex

(183) Der Anti-Korruptions-Verhaltenskodex – als Begleitvorschrift der VV-Kor – wendet sich mit Hinweisen auf die Gefahrensituationen und Verhaltensmaßregeln direkt an die Beschäftigten der Landesverwaltung. Die nach dem Anti-Korruptions-Verhaltenskodex geforderte strikte Trennung zwischen Dienst- und Privatleben hat Bedeutung vor allem für die Ausübung von Nebentätigkeiten. Aufgrund der unvollständigen Umsetzung der VV-Kor konnte der Kodex nicht in allen seinen Teilen befolgt werden, da der Rahmen hierfür in den geprüften Stellen nicht durchgängig geschaffen wurde.

(184) Im Ergebnis der Prüfung hat das Innenministerium zugesagt, die Hinweise des Landesrechnungshofes zur VV-Kor und ihren Begleitvorschriften zu prüfen.

(185) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport

3 IT-Sicherheit und Risikomanagement bei der IP-Telefonie des Landes

Das Sicherheitskonzept und das Risikomanagement bei der IP-Telefonie des Landes wiesen Mängel auf. Der geschlossene Rahmenvertrag überträgt Risiken auf die Landesverwaltung. Ein entsprechendes Risikomanagement bestand nicht.

Zahlreiche im Sicherheitskonzept vorgesehene Maßnahmen zur Gewährleistung der IT-Sicherheit wiesen einen unzureichenden Bearbeitungsstand aus.

Die Aufsicht und die Vertragsüberwachung durch das Ministerium für Inneres und Sport waren mangelhaft.

(186) Mit der Kabinettsentscheidung zur Einführung der IP-Telefonie⁹⁰ in der Landesverwaltung vom 18.04.2006 wurde beschlossen, die Telefonanlagen nahezu aller Landesbehörden stufenweise auf eine neue und technisch einheitliche Architektur umzustellen. Die IP-Telefonie wird als Dienst im Corporate Network der Landesverwaltung (CN LAVINE) realisiert und beseitigt die bisherige Trennung von Daten- und Sprachkommunikation.

(187) Die schrittweise Einführung mit anschließendem mehrstufigen Auswahl-, Test- und Pilotierungsverfahren wurde zentral durch das Ministerium für Inneres und Sport koordiniert. Die Beschaffung erfolgte im Rahmen einer europaweiten Ausschreibung. Die Leistungen für die IP-Telefonie sollten durch die DVZ M-V GmbH erbracht werden.

(188) Die Einführung der IP-Telefonie ist für die obersten Landesbehörden erfolgreich abgeschlossen und befindet sich seit Herbst 2007 im Wirkbetrieb. Verbleibende nachgeordnete Dienststellen werden derzeit in einer zweiten Phase schrittweise umgestellt. Bisher erfolgte die Installation von 13.400 IP-Endgeräten. Darüber hinaus sind 1.300 weitere Ports für analoge Endgeräte wie Faxgeräte oder Türöffner installiert.

(189) Am Morgen des 27.09.2010 kam es zu einer massiven Beeinträchtigung in der Nutzbarkeit der IP-Telefonie. Die Verbindung der Telefone zu dem zentralen Management Server bei der DVZ M-V GmbH war gestört. Da vorgesehene technische Maßnahmen für den Ausfallbetrieb teilweise ohne Erfolg blieben, waren die Telefone für ein- sowie ausgehende Telefonate überwiegend nicht nutzbar. Am Abend des 28.09.2010 war die IP-Telefonie wieder vollständig verfügbar.

⁹⁰ IP-Telefonie bedeutet Telefonie über ein Computernetzwerk auf der Grundlage des Internetprotokolls. Digitalisierte Sprachsignale werden dabei parallel zu anderen Daten über das vorhandene Datennetz übertragen.

Der Landesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang geprüft, inwieweit Maßnahmen der IT-Sicherheit und des Risikomanagements vorhanden waren und angewandt wurden.

1 Sicherheitskonzept der IP-Telefonie

(190) Um IT-Sicherheit auf Dauer zu gewährleisten, ist die Erarbeitung eines stets aktuell gehaltenen und auch gelebten IT-Sicherheitskonzeptes notwendig. Erforderlich ist dabei auch die Kontrolle der praktischen Anwendung eines solchen Sicherheitskonzeptes.

(191) Zum Zeitpunkt des Schadensereignisses lag ein Sicherheitskonzept für die IP-Telefonie vor. Es wurde im Auftrag des Ministeriums und mit Hilfe des GSTOOL⁹¹ des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik durch die DVZ M-V GmbH erstellt und fortgeschrieben.

Die im Sicherheitskonzept vorgesehenen 1.712 Einzelmaßnahmen wiesen auf ein konsequentes und umfassendes Sicherheitskonzept für die IP-Telefonie hin. Allerdings waren ausweislich des GSTOOL zum Zeitpunkt der Prüfung 239 Maßnahmen unbearbeitet, davon 223 mit höchster Priorität.⁹²

Unbearbeitete oder nach Einschätzung des Ministeriums entbehrliche Maßnahmen stellten dabei nicht nur Maßnahmen mit einer geringen Praxisrelevanz dar. Hierzu zählen auch Maßnahmen mit zentraler Bedeutung wie beispielsweise die Erstellung eines Notfallkonzeptes⁹³ oder Maßnahmen zur Überprüfung und Aufrechterhaltung der Notfallmaßnahmen⁹⁴.

(192) Einige Maßnahmen sollen im Rahmen der Zertifizierung des Systemverbundes gemäß ISO 27001 auf Basis von IT-Grundschutz⁹⁵ bearbeitet worden sein. Diese Zertifizierung ist im September 2012 erfolgt.

(193) Aus Sicht des Landesrechnungshofes war der Bearbeitungsstand des Sicherheitskonzeptes gemäß der Inhalte des GSTOOL mehr als drei Jahre nach Aufnahme des Wirkbetriebs und damit auch zum Zeitpunkt des Ausfalls nicht ausreichend.

(194) Das Ministerium erklärte im Rahmen der Stellungnahme, dass unabhängig von der Zertifizierung die Bearbeitung der primär für den Sicherheitsbetrieb der IP-Telefonie erforder-

⁹¹ Das GSTOOL ist eine Softwarelösung, welche die Erstellung, Verwaltung und Fortschreibung eines Sicherheitskonzeptes ermöglicht.

⁹² Umsetzungsgrad der Maßnahmen laut Sicherheitskonzept des GSTOOL (Stand 04.04.2011).

⁹³ Maßnahme M 6.114 des IT-Grundschutzkataloges.

⁹⁴ Maßnahme M 6.118 des IT-Grundschutzkataloges.

⁹⁵ Mit der Zertifizierung wird ein vertrauenswürdiger Nachweis geführt, dass die Maßnahmen gemäß IT-Grundschutz umgesetzt sind.

derlichen Maßnahmen vorgezogen worden seien. Darüber hinaus verwies das Ministerium auf eine Prüfung des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationssicherheit (LfDI), vorgestellt im „Neunten Tätigkeitsbericht“⁹⁶. In diesem Bericht wurde der IP-Telefonie ein angemessenes und dem Stand der Technik entsprechendes Datenschutz- und IT-Sicherheitsniveau bescheinigt.⁹⁷

(195) Der LfDI legt für seine Prüfung offenbar datenschutzrechtliche und -technische Vorschriften zu Grunde.⁹⁸ Insofern dürften Umfang, Ansatz und Schwerpunkte der Untersuchung des LfDI mit der Prüfung des Landesrechnungshofes nicht vergleichbar sein.

(196) Ob durch ein vollständiges Sicherheitskonzept die Auswirkungen des Ausfalls der IP-Telefonie zeitlich und funktional reduziert werden können, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Gleichwohl muss davon ausgegangen werden, dass die Wahrscheinlichkeit von Ausfällen mit steigender Vollständigkeit und Qualität des Sicherheitskonzeptes sinken sollte.

2 Nachweisführung über das Service-Level-Agreement

(197) Ein wesentliches Element des Risikomanagements ist die Durchführung von Service-Reviews. Sie dienen zum Nachweis der Erfüllung des Service-Level-Agreements, den vereinbarten Leistungen durch den Dienstleister. Gleichzeitig erfolgt damit ein regelmäßiger Austausch von Informationen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer.

(198) Für die IP-Telefonie sind vertraglich verschiedene Messgrößen vereinbart worden, mit denen die Nutzung der Services nachgewiesen werden soll. Diese Messgrößen sollen in abgestimmten monatlichen Reports zusammengefasst werden, die neben der Bestandsführung auch Nachweise zu Störungen und Änderungen der IP-Telefonie enthalten sollen.

(199) Im Rahmen der Prüfung wurde das Ministerium gebeten, Nachweise über die regelmäßige Durchführung der Service-Reviews zu erbringen. Hierzu erklärte das Ministerium, dass die geführten Gespräche zwischen der DVZ M-V GmbH und dem Projektleiter IP-Telefonie als „Service-Review“ bezeichnet wurden, es sich jedoch bei diesen Gesprächen lediglich um allgemeine Fachgespräche auf Arbeitsebene handelte. Diese Gespräche wurden durch das Ministerium nicht protokolliert. Aufgrund nicht vorhandener Reports bei der DVZ M-V GmbH waren „Service Reviews“ gemäß der vertraglichen Vereinbarungen nicht möglich.

⁹⁶ Vgl. Drucksache 5/3844.

⁹⁷ Vgl. ebenda, S.93

⁹⁸ Vgl. ebenda., S.92.

(200) Damit lagen dem Ministerium die erforderlichen aktuellen und nachprüfbaren Informationen zu den erbrachten Leistungen und eventuell aufgetretenen Störungen nicht vor.

3 Übertragung der Ausfallrisiken auf die Landesverwaltung

(201) Die Lieferungen und Leistungen für die Einrichtung und Benutzung, die Rechte und Pflichten der Vertragspartner sowie die Konditionen für die Nutzung der IP-Telefonie wurden für alle Dienststellen des Landes verbindlich zwischen dem Land und der DVZ M-V GmbH vertraglich fixiert.⁹⁹ Vereinbart wurde dabei auch, den Betrieb des Verfahrens zur DVZ M-V GmbH auszulagern.¹⁰⁰

(202) Unklar bleibt in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit der Regelung, dass der Auftraggeber¹⁰¹ Ausfallrisiken übernimmt, die mit der Einführung der Dienstleistung IP-Telefonie in das CN LAVINE verbunden sind, sofern kein Fall der Haftung des Auftragnehmers¹⁰² vorliegt oder Risiken aus einem Vertragsverhältnis des Auftragnehmers mit Dritten herrührt.

(203) Da dieses Ausfallrisiko weder im Vertragswerk noch in den Anlagen konkretisiert wird, bleibt offen, um welche Risiken es sich hierbei handelt und welche Maßnahmen zur Risikominimierung ergriffen werden müssten.

(204) In diesem Zusammenhang führte das Ministerium aus, dass Haftungsregeln für die Nutzung der IP-Telefonie sowie des CN LAVINE bestehen und das Land damit vertraglich hinreichend abgesichert sei. Auf die an das Land übertragenen konkreten Ausfallrisiken ging es dabei in seiner Stellungnahme nicht weiter ein.

(205) Aktuell werden CN LAVINE und IP-Telefonie durch die DVZ M-V GmbH betrieben. Aus Sicht des Landesrechnungshofes bleibt Klärungsbedarf bezüglich jener Risiken, die sich aus dem Zusammenwirken von beiden Verfahren ergeben. So waren gerade im geprüften Schadensfall parallele Systemanpassungen ursächlich für den Ausfall.

(206) Ein funktionierendes Risikomanagement erfordert eine systematische Erfassung, Bewertung und Zuordnung der Risiken. Nur auf diesen Grundlagen können erforderliche Maßnahmen zur Risikoprävention klar zugeordnet werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium dies nachzuholen.

⁹⁹ Vgl. Vertrag RV 01/09 – IP-Telefonie als Dienstleistung im Corporate Network der Landesverwaltung M-V.

¹⁰⁰ Vgl. § 3 Abs. 1 des Vertrages RV 01/09.

¹⁰¹ Hier das Land Mecklenburg-Vorpommern, vertreten durch das Innenministerium.

¹⁰² Hier die DVZ M-V GmbH.

4 Revisionskommission der IP-Telefonie

(207) In Abstimmung mit der DVZ M-V GmbH trägt das Ministerium dafür Sorge, dass das Sicherheitskonzept der technischen und organisatorischen Weiterentwicklung angepasst wird. Hierzu ist eine Revisionskommission eingesetzt.¹⁰³

Die Revisionskommission trat am 21.09.2010 – rund neun Monate nach Unterzeichnung des Vertrages zur „IP-Telefonie als Dienstleistung im Corporate Network der Landesverwaltung“ – zur konstituierenden Sitzung zusammen. Dieser Sitzung war ein Prüfungsbericht des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vorangegangen, über welchen im Rahmen der Sitzung informiert wurde. Gleichzeitig wurde im Zusammenhang mit dem Prüfungsbericht ein Kontrollbesuch bei der DVZ M-V GmbH für den 03.11.2010 vorbereitet. Im Rahmen dieses Besuches erfolgte dann auch eine erste Auswertung des Ausfalls der IP-Telefonie am 27./28.09.2010.

(208) Die Revisionskommission hat sich zu spät konstituiert, um eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Sicherheitskonzeptes gewährleisten zu können. Auch wenn die Kommunikation zwischen den verschiedenen Nutzern der IP-Telefonie wichtig ist, sollte sich die künftige Tätigkeit der Revisionskommission stärker auf die Kernaufgaben konzentrieren.

5 Ursachen für den Ausfall und Maßnahmen der Störungsbeseitigung

(209) In ihrem Abschlussbericht zum Ausfall legte die DVZ M-V GmbH dar, dass es sich bei der Fehlerursache um ein nicht vorhersehbares Problem aus dem zeitgleichen Einsatz von zwei verschiedenen Technologien handelte. Dadurch entstand eine Überlastsituation, die vorher nicht erkennbar war und somit eine proaktive Reaktion vor dem Eintreten der Störung nicht ermöglichte.

(210) Das Ministerium verweist im Rahmen der Stellungnahme auf die Ausführungen der DVZ M-V GmbH. Im Weiteren weist es auf den Umstand hin, dass aus den Tests heraus keine Fehler erkennbar waren und dass das im Ausfall aufgetretene Problem nicht im Labor nachstellbar gewesen wäre. Tests für solch komplexe Systeme können ausschließlich in den Firmenlabors des Herstellers durchgeführt werden.

(211) Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist die dargelegte Unvermeidbarkeit des Ausfalls nicht überzeugend. Neben den festgestellten Umsetzungsdefiziten beim Sicherheitskonzept wurde auch eine unzureichende Überwachung des Service-Level-Agreements festgestellt. Ge-

¹⁰³ Vgl. § 15 Abs. 8 des Vertrages RV 01/09.

rade wenn umfassende Tests nicht oder nur eingeschränkt möglich sind, ist eine Absicherung des Betriebes im Rahmen des Risikomanagements unumgänglich. Auch wenn der Ausfall nicht vollständig vermeidbar gewesen ist, so zeigt er die Notwendigkeit einer starken und permanenten Überwachung der zu erbringenden Leistung.

(212) Im Rahmen der Störungsbeseitigung wurden von der DVZ M-V GmbH 26 Aufgaben direkt aus dem Ausfall abgeleitet. Zum Zeitpunkt der Prüfung, sechs Monate nach dem Schadensereignis, war die Umsetzung der Aufgaben nicht abgeschlossen. Mittlerweile liegt ein Konzept zur Stabilisierung der IP-Telefonie vor, welches bis August 2012 umgesetzt werden sollte.

(213) Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass in Situationen, in denen keine umfassenden Tests möglich sind, für jede einzelne Änderung eine umfassende Risikobewertung durchgeführt werden sollte, um unerwünschte Auswirkungen zu vermeiden. Zur Eingrenzung von etwaigen Problemen im Anschluss von Änderungen sollte auf die parallele Durchführung von Konfigurationsänderungen vollständig verzichtet werden.

(214) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

4 Zentrale Steuerung und Projektmanagement von IT-Maßnahmen

Das Regelwerk der zentralen Steuerung von IT-Maßnahmen ist überarbeitungsbedürftig. Es ist teilweise veraltet und weist zudem Inkonsistenzen auf.

Die zentrale Steuerung im Haushaltsaufstellungsverfahren und im Haushaltsvollzug beinhaltet Mängel. Vorhandene Regelungen werden teilweise nicht umgesetzt, Aufgaben und Zuständigkeiten sind nicht hinreichend klar geregelt.

Ein wirksames IT-Controlling, welches Kennzahlen und Handlungsempfehlungen erarbeitet, findet derzeit in der Landesverwaltung nicht statt. Dafür fehlen bereits die Grundlagen, ein Berichtswesen über laufende und realisierte Maßnahmen und die Aufgabenwahrnehmung durch den Beauftragten für das IT-Controlling.

Bei den von den Ressorts durchgeführten IT-Maßnahmen fehlt es teilweise an den erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

(215) In den Einzelplänen des Landeshaushalts waren für 2010 und 2011 jeweils über 70 Mio. Euro für ressortübergreifende IT-Maßnahmen in der Maßnahmegruppe 58 (MG 58) und für die ressortspezifischen IT-Maßnahmen in der Maßnahmegruppe 59 (MG 59) veranschlagt.

Schwerpunkt der Prüfung war die zentrale Steuerung der IT-Maßnahmen durch das Ministerium für Inneres und Sport (Innenministerium). Unter dem Aspekt der zentralen Steuerung wurden IT-Maßnahmen von der Haushaltsaufstellung der Ressorts, über den Haushaltsvollzug bis hin zum Controlling betrachtet.

1 Zentrale Steuerung von IT-Maßnahmen

(216) Die Landesregierung erachtet eine landesweit durchgehende IT-Steuerung als Voraussetzung, um der wachsenden Bedeutung der IT für die Landesverwaltung Rechnung zu tragen. eGovernment und IT seien als integrative Erfolgsfaktoren für die Modernisierung der Verwaltung anzusehen. Daher müsse auch die IT-Steuerung wirkungsvoller gestaltet werden.¹⁰⁴

(217) Der Landesrechnungshof teilt diese grundlegende Zielrichtung. Bisherige Prüfungserfahrungen auch anderer Rechnungshöfe zeigen, dass es für einen wirtschaftlichen Einsatz von

¹⁰⁴ Vgl. S. 20 f. Masterplan 2011.

IuK-Technik erforderlich ist, die Ausstattung, die Verwendung sowie die Weiterentwicklung des IT-Einsatzes zu steuern und zu koordinieren.¹⁰⁵

(218) In der Landesverwaltung wurde eine Struktur gewählt, in der unter Beachtung des Ressortprinzipes die Verantwortung für ressortspezifische IT-Angelegenheiten grundsätzlich in den Ressorts liegt. Bei ressortübergreifenden IT-Angelegenheiten liegt die Zuständigkeit für die Haushaltsplanung und Mittelbewirtschaftung grundsätzlich beim Innenministerium. Zusätzlich nimmt das Innenministerium die Aufgabe der zentralen Steuerung für den Einsatz der IT in der gesamten Landesverwaltung wahr.

Dieser Systematik folgend, vertritt der Staatssekretär des Innenministeriums das Land Mecklenburg-Vorpommern im IT-Planungsrat¹⁰⁶.

2 Regelwerk der zentralen Steuerung von IT-Maßnahmen

(219) Die eGovernment Strategie des Landes Mecklenburg-Vorpommern, niedergeschrieben im Masterplan 2011¹⁰⁷, sieht ein auf sich abgestimmtes Regelwerk vor. Dieses Regelwerk besteht aus verschiedenen Dokumenten und Konzepten. Einige dieser vorgesehenen und aus Sicht des Landesrechnungshofes notwendigen Bestandteile des Regelwerkes liegen bislang nicht vor. Dazu gehören:

- die Aktualisierung des IT-Strukturrahmens,
- eine Leitlinie zur Gewährleistung der Informationssicherheit in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern,
- eine Aktualisierung des Sicherheitsrahmenkonzeptes,
- ein Konzept zur IT-Organisation zur Umsetzung einer klar geregelten Richtlinienkompetenz durch das Innenministerium und
- ein Konzept zur Ausgestaltung des zentralen IT-Controllings.

(220) Das in Kraft befindliche Regelwerk mit dem Masterplan, der IT-Richtlinie M-V, dem IT-Strukturrahmen sowie dem Projektmanagementhandbuch ist aus den folgenden Gründen nur eingeschränkt geeignet:

- Es entspricht nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten und Zielen.

¹⁰⁵ Vgl. Nr. 3 der IuK-Mindestanforderungen.

¹⁰⁶ Zentrales Gremium für die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik zwischen Bund und Länder.

¹⁰⁷ Die Bekanntmachung erfolgte im Intranet der Landesverwaltung sowie im Internetauftritt zur Verwaltungsmodernisierung Mecklenburg-Vorpommern.

- Die Hierarchie einzelner Regelungen zueinander ist nicht normiert.
- Es bestehen Unstimmigkeiten und Widersprüche bei der Zuordnung von Aufgaben.
- Die bestehenden Regelungen sind zum Teil inhaltlich nicht aufeinander abgestimmt, so verwenden sie teilweise unterschiedliche Definitionen und Begriffe.

(221) Im Rahmen der Stellungnahme führte das Innenministerium aus, dass eine verbindliche Festlegung zum IT-Regelwerk erst nach Abschluss der Pilotierung des IT-Grundsystems sinnvoll sei, da Festlegungen zu den künftig anzuwendenden Standards maßgeblich von den Ergebnissen des Pilotbetriebs abhängen. Zum jetzigen Zeitpunkt sei mit dem IT-Strukturrahmen eine für alle Behörden der Landesverwaltung verbindliche Standardisierungsvorschrift vorhanden.

(222) Soll die Aufgabe der zentralen Steuerung erfüllt werden, ist die an und für sich beschlossene Fortschreibung und Weiterentwicklung des Regelwerks zügig zu realisieren. Ohne ein logisch verzahntes Gesamtregelwerk für die IT der Landesverwaltung dürften die Ziele der IT-Strategie des Landes schwer umzusetzen sein.

Den Verweis auf den Abschluss der Pilotierung des IT-Grundsystems hält der Landesrechnungshof nicht für zielführend. Einerseits ist der Abschluss bereits mehrfach verschoben worden und die zu erwartenden Ergebnisse sind noch unklar, andererseits sollten die Standards aus den fachlichen Anforderungen und aus den erprobten technischen Möglichkeiten des zentralen IT-Dienstleisters resultieren.

3 Zentrale Steuerung im Haushaltsaufstellungsverfahren

(223) Die Grundsätze der Haushaltsplanung ergeben sich aus den Regeln der Landeshaushaltsordnung, den Haushaltstechnischen Richtlinien sowie dem Haushaltsrunderlass¹⁰⁸. Ergänzend zu den allgemeinen Regelungen zur Haushaltsaufstellung bestehen zusätzliche Anforderungen für die Veranschlagung von IT-Maßnahmen.

Bei IT-Vorhaben der Maßnahmegruppe 58 obliegt die Haushaltsplanung grundsätzlich dem Innenministerium. Bei Vorhaben der Maßnahmegruppe 59 liegt die Verantwortung bei dem jeweiligen Ressort, wobei die Haushalts- und Finanzplanung dem strategischen Controlling unterliegen und eine fachliche Prüfung und Bewertung der Planungsunterlagen durch das Innenministerium erfolgt.

¹⁰⁸ Hier der Haushaltsrunderlass 2010/2011 vom 19.12.2008 sowie analog Haushaltsrunderlass 2012/2013 vom 17.12.2010.

(224) Bei der Prüfung der Haushaltsanmeldungen der Ressorts des Haushalts 2010/2011, teilweise des Haushalts 2012/2013, den fachlichen Stellungnahmen des Innenministeriums sowie des weiteren Umgangs mit diesen, wurde die Wirksamkeit der zentralen Steuerung u. a. durch folgende Punkte beeinträchtigt:

- Der Detailgrad der eingereichten Unterlagen war unterschiedlich und begründete nicht in allen Fällen die Höhe der jeweiligen Anmeldungen.
- Einige IT-Maßnahmen wurden von den Ressorts nicht als Projekt ausgewiesen, obwohl die entsprechenden Kriterien für Projekte nach dem IT-Strukturrahmen erfüllt waren.
- Erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu IT-Maßnahmen lagen teilweise weder dem Innen- noch dem Finanzministerium vor.
- Der Bedarf einer Maßnahme wurde meist weder vom Innenministerium noch vom Finanzministerium hinterfragt. Das Finanzministerium befasste sich mit der bedarfsseitigen Prüfung in der Regel vor allem dann, wenn die Finanzierbarkeit der Ressortanmeldungen nicht gesichert war.
- Festgestellte Mängel, wie beispielsweise eine fehlende Klassifizierung als Projekt oder unzureichende Begründungen, fanden im abschließenden Votum keine Berücksichtigung.
- Durch das Innenministerium wurden weitergehende Prüfaufträge erteilt, ohne dass im abschließenden Votum ein entsprechender Vorbehalt ausgesprochen wurde bzw. eine Rückkopplung der Ergebnisse erfolgte.
- Änderungen an den Ressortanmeldungen in den IT-Maßnahmen sowie der zugeordneten Mittel, die sich aus der Haushaltsabstimmung mit dem Finanzministerium ergaben, wurden dem Innenministerium nicht rückgemeldet, es sei denn, sie ergaben sich aufgrund der Stellungnahme des Innenministeriums.
- ProIS-Inhalte wurden entgegen der Aufforderung des Innenministeriums nicht nachgepflegt.¹⁰⁹
- Das Innenministerium hatte am Ende des Haushaltsaufstellungsverfahrens keine Übersicht über die veranschlagten Maßnahmen und Projekte, da es an einer Rückkopplung fehlte.

¹⁰⁹ Bis zum Aussetzen von ProIS (vgl. 1. Bewirtschaftungserlass 2010) hätte dies jedoch geschehen müssen.

(225) Der Landesrechnungshof fordert die Landesregierung auf, die aufgezeigten Mängel abzustellen und gegebenenfalls Aufgaben und Zuständigkeiten klarer festzulegen. Insbesondere die Prüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit ist zu regeln.

Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit von IT-Projekten durch das Innenministerium ist zukünftig zu dokumentieren. Nur das Innenministerium kann in der Gesamtsicht die Effekte, die einzelne IT-Projekte auf die gesamte Landesverwaltung haben, einschätzen und somit abschließend bewerten.

(226) Laut Stellungnahme des Innenministeriums werden das Finanzministerium sowie das Innenministerium dieser Aufforderung zukünftig nachkommen und die überarbeiteten Grundsätze für die Veranschlagung von IT-Mitteln im Haushaltsrunderlass 2014/2015 bekannt geben. In diesem Zusammenhang sollte auch die Zuständigkeit für die Bedarfsprüfung eindeutig geregelt werden.

4 Zentrale Steuerung im Bereich des Haushaltsvollzugs

(227) Der IT-Strukturrahmen ist das für alle Behörden verbindliche Regelungswerk zur Standardisierung, insbesondere zu:

- Basiskomponenten und zentralen Diensten,
- technischen Standards,
- IT-Sicherheit,
- Projektmanagement,
- IT-Controlling sowie
- Planungsgrundsätzen.¹¹⁰

(228) Entgegen den Regelungen des IT-Strukturrahmens¹¹¹ und des Haushaltsrunderlasses wurde im geprüften Zeitraum von den Ressorts keine Projektfreigaben beantragt und dementsprechend auch keine Einwilligung durch das Innenministerium erteilt.

Nur eingeschränkt und im Rahmen der Haushaltsaufstellung erhält das Innenministerium Kenntnis über die beabsichtigten Projekte. Ob, wie und mit welchem Ergebnis ursprünglich geplante Projekte durchgeführt worden sind bzw. ob sich Abweichungen ergaben, wird weder dem Innenministerium bekannt gegeben noch vom Ministerium erfragt.

¹¹⁰ Vgl. S. 3 IT-Strukturrahmen.

¹¹¹ Vgl. Nr. 2.10 IT-Strukturrahmen.

(229) Wenn die Landesregierung die zentrale Steuerung wirksam wahrnehmen will, muss das Innenministerium seiner Aufgabe als zentrale Steuerungsinstanz zukünftig zielgerichteter nachkommen. Ein umfassendes Regelwerk für IT-Maßnahmen ist zu erstellen und die Projektfreigabe ist durchzuführen. Eine Freigabe sollte dabei nur erfolgen, wenn alle erforderlichen Unterlagen vorliegen und die Prüfung die Zulässigkeit der Entscheidung ergibt.

Zukünftig sollte nach Abschluss von IT-Maßnahmen, analog zu IT-Projekten, dem Innenministerium eine Zusammenfassung der erreichten Ziele und etwaiger Probleme zur zentralen Auswertung übermittelt werden. Dazu wird empfohlen, das Regelwerk entsprechend anzupassen.

(230) Das Innenministerium führte aus, dass im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Aufstellungsverfahrens eine gesonderte Freigabe von Projekten erörtert werden soll.

(231) Der Landesrechnungshof begrüßt die geplante Erörterung und geht davon aus, dass die bisherige Freigabe von Projekten vor deren Auftragserteilung, um eine Freigabe der entsprechend veranschlagten Haushaltsmittel ergänzt wird.

5 IT-Controlling in der Landesverwaltung

(232) Durch den Masterplan 2004 wurde das zentrale IT-Controlling zwischen dem operativen und dem strategischen Controlling aufgeteilt und die jeweiligen Aufgaben und Ziele wurden detailliert beschrieben. Mit dem Masterplan 2011 entfällt diese detaillierte Beschreibung und es wird auf ein Konzept verwiesen, welches vom Innenministerium in Abstimmung mit dem Finanzministerium erstellt werden soll. Dieses Konzept konnte bisher nicht vorgelegt werden.

Die Aufgaben des strategischen und operativen Controllings wurden in der Vergangenheit innerhalb des Innenministeriums von verschiedenen Organisationseinheiten wahrgenommen. Für das operative Controlling wurde zunächst eine Stabsstelle beim Staatssekretär eingerichtet. Nach organisatorischen Veränderungen wurde die Stabsstelle in die Linienorganisation des Innenministeriums eingegliedert. Seit März 2009 ist kein Mitarbeiter des Innenministeriums mit der Aufgabe des operativen Controllings betraut. Seitdem wird die Aufgabe im Innenministerium nicht mehr wahrgenommen.

(233) Damit fehlen auch die Grundlagen für das strategische Controlling, da dieses auf den Ist-Kennzahlen des operativen Controllings aufsetzt und zwingend von einer aktuellen und validen Datengrundlage abhängig ist.

(234) Der Landesrechnungshof empfiehlt daher dem federführenden Innenministerium gemeinsam mit dem Finanzministerium, die Ziele, Aufgaben und Verantwortlichkeiten des strategischen und operativen IT-Controllings klar zu definieren und in dem entsprechenden Regelwerk eindeutig und verbindlich festzulegen. Für vereinbarte Aufgaben ist entsprechend qualifiziertes Personal bereitzustellen.

6 Umsetzung von IT-Maßnahmen

(235) Im Rahmen der Prüfung wurde ein Fragebogen an alle geprüften Behörden versandt, die Mittel der MG 58 bzw. 59 im Haushalt 2010/2011 veranschlagt hatten. Im Fragebogen wurde um eine Selbsteinschätzung zum Projektmanagement und Angaben zu einzelnen durchgeführten IT-Maßnahmen gebeten. Die fragebogengestützten Erhebungen zur Vorbereitung und Umsetzung von IT-Maßnahmen im Rahmen des Projektmanagements beschränkten sich auf die in den Jahren 2010 und 2011 begonnenen Maßnahmen mit einem 10.000 Euro übersteigenden Mittelbedarf.

(236) Die 35 um Auskunft gebetenen Dienststellen der Landesverwaltung berichteten anhand der Fragebogen über insgesamt 178 IT-Maßnahmen. Davon wurden 13 IT-Maßnahmen als ressortübergreifend (MG 58) und 165 als ressortspezifisch (MG 59) eingestuft.

Die Selbstauskunft der Dienststellen ergab, dass für den überwiegenden Teil der Maßnahmen der Nachweis der Notwendigkeit erfolgte. Er fehlt für 11 der 165 Maßnahmen in MG 59. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seien dagegen nur für 82 der 178 Maßnahmen in den MG 58/59 durchgeführt worden. Dies weist auf Defizite in diesem Bereich hin, zumal die Abfrage des Landesrechnungshofes nur Maßnahmen ab einem Mittelbedarf von 10.000 Euro umfasste, für die zwingend Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind.

(237) Die Dienststellen der Landesverwaltung sind aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Vorschriften und Verfahrensvorschriften konsequent einzuhalten. Das Innenministerium sollte den Nachweis der Notwendigkeit und das Vorhandensein einer plausiblen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Rahmen der Haushaltsanmeldung bzw. der Projektfreigabe überprüfen.

Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind dabei nicht nur in der Planungsphase einer Maßnahme, sondern darüber hinaus während der Durchführung als begleitende sowie nach Abschluss als abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen. Die Ergebnisse sind zu dokumentieren.¹¹²

¹¹² Vgl. VV Nr. 2. zu § 7 LHO.

Wenn die Umsetzung einer finanzwirksamen Maßnahme aufgrund einer gesetzlichen Aufgabe erfolgt, so ist auch für diese eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erstellen. Bei diesen Maßnahmen verbleiben in der Regel Spielräume zur konkreten Umsetzung, also des „Wie“/der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung. In diesem Rahmen ist die wirtschaftlichste Variante zu ermitteln und umzusetzen. Hierzu sind die relevanten Handlungsalternativen zu bewerten. Sollten Alternativen verworfen werden, so ist dies zu begründen und zu dokumentieren.

In diesem Sinne wäre auch der Nachweis darüber, dass keine Alternativen vorhanden sind, als Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu verstehen.

(238) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

5 Finanzierung schiffahrtspolizeilicher Vollzugsaufgaben des Bundes und Vergabe der Instandhaltungsarbeiten an landeseigenen Wasserfahrzeugen

Das Land Mecklenburg-Vorpommern nimmt aufgrund einer Vereinbarung mit dem Bund schiffahrtspolizeiliche Vollzugsaufgaben des Bundes wahr. Die Kosten hierfür werden vom Bund nicht erstattet.

Die Leistungen und Kosten für schiffahrtspolizeiliche Vollzugsaufgaben des Bundes auf Bundeswasserstraßen einerseits und für allgemeinpolizeiliche und schiffahrtspolizeiliche Vollzugsaufgaben als Landespolizei andererseits sind bisher nicht gesondert festgestellt worden, so dass gegebenenfalls entstehende Ansprüche des Landes dem Bund gegenüber nicht substantiiert geltend gemacht werden können.

In den Leistungsbeschreibungen für Instandsetzungsarbeiten an den Booten der Wasserschutzpolizei waren Bedarfspositionen in unzulässigem Umfang enthalten.

(239) Die Wasserschutzpolizei des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist unter anderem zuständig für schiffahrtspolizeiliche Vollzugsaufgaben auf Bundeswasserstraßen. Bundeswasserstraßen sind Binnenwasserstraßen des Bundes, die dem allgemeinen Verkehr dienen, und die Seewasserstraßen. Bundes(-binnen-)wasserstraßen in Mecklenburg-Vorpommern sind z.B. die Müritz-Havel-Wasserstraße, die Müritz-Elde-Wasserstraße, Peene, Ryck, Uecker, Warnow und Elbe. Die Kosten für die Wahrnehmung der schiffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben auf Bundeswasserstraßen durch Polizeivollzugsbeamte des Landes Mecklenburg-Vorpommern trägt das Land Mecklenburg-Vorpommern allein. Grundlage hierfür ist eine Vereinbarung zwischen dem Bund und dem Land Mecklenburg-Vorpommern vom 16. Dezember 1991/11. Februar 1992. Diese Vereinbarung ist identisch mit Vereinbarungen, die der Bund bereits 1954 und 1955 mit anderen Bundesländern geschlossen hat. Die Länder können hiernach den Vollzug der Aufgaben auf allen oder einzelnen Wasserstraßen einstellen, wenn der Bundesminister für Verkehr über die beabsichtigte Maßnahme mindestens sechs Monate zuvor in Kenntnis gesetzt worden ist.

1 Schiffahrtspolizeiliche Vollzugsaufgaben des Bundes

(240) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner auf die Haushaltsjahre 2008 bis 2011 bezogenen Prüfung zunächst kritisiert, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern noch in den Jahren 1991/1992 die für die 50er-Jahre konzipierte alleinige Kostentragungspflicht für die Wahrnehmung schiffahrtspolizeilicher Aufgaben des Bundes übernommen hat, ohne zu be-

rücksichtigen, dass sich das Bund-Länder-Finanzverhältnis durch die Einfügung des Art. 104a GG im Jahre 1970 geändert hat. Danach folgt die Ausgabenzuständigkeit der Aufgabenzuständigkeit.

(241) Der Vollzug der schiffahrtspolizeilichen Aufgaben an den Bundeswasserstraßen ist eine Aufgabe des Bundes. Das Land Mecklenburg-Vorpommern nimmt diese Aufgaben für den Bund nach Maßgabe der Vereinbarungen aus den Jahren 1991/1992 im Rahmen einer Organleihe wahr.

Das Institut der Organleihe ist dadurch gekennzeichnet, dass das Organ eines Rechtsträgers ermächtigt und beauftragt wird, einen Aufgabenbereich eines anderen Rechtsträgers wahrzunehmen. Das entlehene Organ wird als Organ des Entleihers tätig, dessen Weisungen es unterworfen ist und dem die von diesem Organ getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen zugerechnet werden. Durch die Erfüllung solcher Verwaltungsaufgaben entstehen Ausgaben im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG. Diese tragen der Bund und die Länder gesondert, soweit sie sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben und soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Nach Art. 89 GG ist der Bund Eigentümer der Bundeswasserstraßen und verwaltet diese durch eigene Behörden. Eine „eigene Behörde“ im Sinne dieser Vorschrift ist auch die Wasserschutzpolizei des Landes, wenn sie im Wege der Organleihe auf Bundeswasserstraßen schiffahrtspolizeiliche Vollzugsaufgaben wahrnimmt.

(242) Mit der Einführung des Art. 104a GG hätte der Bund die Ausgaben für die schiffahrtspolizeilichen Aufgaben auf den Bundeswasserstraßen zu tragen gehabt. Aus welchen Gründen das Land gleichwohl die nachteilige Kostentragungspflicht übernommen hat, ist nicht nachvollziehbar. Dies um so mehr, als der Bund grundsätzlich auch die entsprechende Abgabenhöhe hat.

Das Ministerium für Inneres und Sport (Innenministerium) hat sich hierzu nicht geäußert.

2 Kostenerstattung

(243) Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat aufgrund seiner besonderen Belegenheit als Küstenland einen sehr hohen Anteil an Bundeswasserstraßen mit entsprechenden polizeilichen Einsatzerfordernissen. Dadurch dürfte das Land Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den übrigen Bundesländern bei geringer eigener finanzieller Leistungsfähigkeit mit der Ausübung bundespolizeilicher Aufgaben verhältnismäßig hoch belastet sein.

Bisher sind die vom Land zu tragenden Kosten für die schiffahrtspolizeilichen und allgemeinpolizeilichen Landesaufgaben und die vom Land im Wege der Organleihe für den Bund

wahrgenommenen schiffahrtspolizeilichen Bundesaufgaben nicht gesondert ermittelt worden. Vielmehr erfolgt die Aufgabenwahrnehmung einheitlich zu Lasten des Landeshaushalts.

Um die Belastung des Landeshaushalts durch die bundespolizeiliche Aufgabenwahrnehmung feststellen zu können, müssen sowohl Leistungen als auch Kosten genau ermittelt und den einzelnen Geschäften zugeordnet werden. Dies dürfte - auch nach Auffassung des Ministeriums für Inneres und Sport - durch die im Jahr 2013 einzuführende Kosten-Leistungs-Rechnung möglich sein. Bei der Konzeption der Kosten-Leistungs-Rechnung sind die dem Bund zuzurechnenden Leistungen und Kosten separat zu buchen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern sich zukünftig die durch die Aufgabenwahrnehmung für den Bund entstehenden Kosten erstatten lässt. Die Vereinbarung vom 16. Dezember 1991/11. Februar 1992 sollte entsprechend angepasst werden. Ist ein Kostenersatz mit dem Bund nicht verhandelbar, sollte die Einstellung der Aufgabenwahrnehmung für den Bund unter den weiteren Voraussetzungen der Vereinbarung geprüft werden.

Auch hierzu hat sich das Innenministerium nicht geäußert.

3 Vergabeverfahren

(244) Die zuständige Stelle hat die Instandhaltungs- und Instandsetzungsaufträge für die Streifenboote in dem geprüften Zeitraum zulässigerweise freihändig vergeben. Zwar hat sie eine Aufforderung zur Abgabe eines Angebots regelmäßig an drei Werftbetriebe gerichtet. Hierbei ist es aber in vier Fällen dazu gekommen, dass einer der drei Angeschriebenen sich außerstande sah, ein Angebot abzugeben, so dass eine Auswahl nur noch unter zwei Mitbewerbern erfolgen konnte.

(245) Um einen echten Wettbewerb und einen realen Preisvergleich gewährleisten zu können, hat der Landesrechnungshof empfohlen, zumindest in den Fällen, in denen unmittelbar nach Aufforderung zur Abgabe eines Angebots bereits feststeht, dass der Adressat kein Angebot abgeben wird, weitere Angebote einzuholen.

(246) Das Innenministerium hat in seiner abschließenden Stellungnahme darauf hingewiesen, dass mittlerweile mehr Angebote als bislang üblich, unter anderem auch von Werften und Unternehmen anderer Bundesländer, eingeholt werden.

4 Bedarfspositionen

(247) Die Wasserschutzpolizei unterhält Boote in den Größenklassen Küstenstreifenboote, Streifenboote, Hilfsstreifenboote und Schlauchboote. Die Küstenstreifenboote und die Strei-

fenboote werden im Regelfall im zweijährigen Turnus einer Instandhaltung mit Werftaufenthalt unterworfen. Der Landesrechnungshof hat in acht Fällen die Auftragserteilung an die betreffenden Werften und die ihnen zugrunde liegenden Ausschreibungsverfahren untersucht. Nur in einem Fall wurden die beauftragten Arbeiten zu dem Zuschlagspreis abgerechnet. In einem Fall überschritt die Endabrechnung der Werften das mit Zuschlag angenommene Angebot um mehr als 100 %, in den übrigen Fällen durchschnittlich um ca. 50 %. Ursächlich hierfür waren umfangreiche Bedarfspositionen in den Leistungsbeschreibungen.

(248) Bedarfs- oder Eventualpositionen bezeichnen Leistungen im Leistungsnachweis, deren Beauftragung sich die Vergabestelle zu einem späteren Zeitpunkt vorbehalten hat, weil sie weder zu Beginn des Vergabeverfahrens noch zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung absehen kann, ob und in welchem Umfang sie jeweils als technische oder wirtschaftliche Teilleistung zur Ausführung kommen werden. Sie sind grundsätzlich nicht in Leistungspositionen aufzunehmen, denn sie beeinträchtigen die Eindeutigkeit der Leistungsbeschreibung sowie die Transparenz des Vergabeverfahrens und der Vergabeentscheidung. Sie machen willfährige Vergabeentscheidungen möglich. Dementsprechend sind sie laut Vergabehandbuch des Bundes und den entsprechenden Landesregelungen in Mecklenburg-Vorpommern nicht mehr zulässig.

(249) Das Innenministerium hat mitgeteilt, dass in die Leistungsbeschreibungen für die Instandsetzung von Booten keine Bedarfspositionen mehr aufgenommen werden. Soweit das Landeswasserschutzpolizeiamt Mängel und Schäden erst nach der Entnahme des Bootskörpers aus dem Wasser und aufgrund der Spezifik von Bootsbauten erst nach Zerlegung und Befundung von Baugruppen feststelle, hole es für diese Schadensbehebungen Nachtragsangebote ein und führe Nachverhandlungen.

(250) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

6 Unterhaltung einer landeseigenen Hubschrauberstaffel

Das Land Mecklenburg-Vorpommern unterhält eine Hubschrauberstaffel, die den Landeshaushalt in den letzten Jahren mit mindestens 2 Millionen Euro jährlich belastet hat. Die genauen Kosten lassen sich mangels Einrichtung einer eigenen Maßnahmegruppe im Haushalt nicht übersichtlich darstellen.

Das Innenministerium hat seinen jeweiligen Investitionsentscheidungen keine nachvollziehbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde gelegt. Wirtschaftlichkeitskontrollen als Instrument der begleitenden Erfolgskontrolle werden nicht angestellt.

Die geringe Auslastung der Polizeihubschrauber spricht dafür, eine grundlegend andere Gestaltung der Sicherstellung von Polizeihubschraubereinsätzen über dem Landesgebiet und den Küstengewässern zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen.

(251) Der Landesrechnungshof prüfte im Jahr 2011 die Errichtung und die Unterhaltung der Polizeihubschrauberstaffel des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

(252) Die Hubschrauberstaffel der Landespolizei wurde im Mai 1999 in Dienst genommen. Sie untersteht heute dem Landeswasserschutzpolizeiamt Mecklenburg-Vorpommern. Die Indienstnahme erfolgte mit zwei zu Eigentum erworbenen Hubschraubern. Nachdem ein Hubschrauber infolge eines Flugunfalls im November 1999 vollständig zerstört wurde, wurde dieser durch einen im Jahre 2000 geleasten Hubschrauber ersetzt, der im Jahr 2012 schließlich gekauft wurde. Die Polizeihubschrauberstaffel unterhält nunmehr zwei landeseigene Hubschrauber vom Typ Eurocopter EC-135. Ihr gehören insgesamt 15 Besatzungsmitglieder an. Das Landeswasserschutzpolizeiamt gewährleistet die Einsatzmöglichkeit eines Polizeihubschraubers für Soforteinsätze. Außerhalb der Dienstzeit stellt sie durch Rufbereitschaft den Einsatz eines Hubschraubers mit einer maximalen Vorlaufzeit von zwei Stunden sicher. Die Polizeihubschrauber sind grundsätzlich zur Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben einzusetzen, insbesondere zur Durchführung oder Mitwirkung bei

- Suche,
- Fahndung,
- Aufklärung,
- Überwachung,
- Observation,

- Beweissicherung und
- Dokumentation.

Daneben ist der Einsatz der Polizeihubschrauber – soweit wirtschaftlich und einsatztaktisch vertretbar – für Aufgaben des Landes und des Bundes zulässig. Dies sind insbesondere

- die Berichterstattung bei wichtigen, im Landesinteresse liegenden Angelegenheiten,
- die Öffentlichkeits- und Medienarbeit für die Landespolizei, sofern ein Hubschrauber zur Wahrnehmung polizeilicher Arbeit eingesetzt ist,
- die dienstliche Aus- und Fortbildung der Landespolizei,
- der Einsatz im Rahmen der Amtshilfe,
- die Unterstützung dringender Dienstgeschäfte
 - des Präsidenten des Landtages,
 - des Ministerpräsidenten oder des Ministers für Inneres und Sport sowie
 - für andere Minister der Landesregierung, wenn dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben unabweisbar ist.

Die Hubschrauber können außerdem im Rahmen des sogenannten Medienerlasses als Leistung der Landesregierung gegen Entgelt außerhalb ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben eingesetzt werden.

1 Kosten

(253) Das Ministerium für Inneres und Sport (im Folgenden nur: Ministerium) schätzt, dass die Ausgaben des Landes für die Hubschrauberstaffel zuletzt durchschnittlich zwei Millionen Euro jährlich betragen haben. Die genauen für die Hubschrauberstaffel aufgewendeten Kosten lassen sich mangels Bildung einer eigenen Maßnahmegruppe den bisherigen Haushaltsplänen nicht eindeutig entnehmen. Zwar waren unter den Titeln 0406 514.06 (Haltung von Hubschraubern) und 0406 518.05 (Mieten für Hubschrauber) Ausgaben ausdrücklich nur für die Polizeihubschrauber veranschlagt. Auch lassen sich aus den Erläuterungen zu den Titeln 0406 525.63 MG 63 (Ausbildung, Fortbildung und Umschulung der Mitarbeiter) und 0406 812.01 (Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen) weitere Ausgaben für die Polizeihubschrauberstaffel ermitteln. Hinzu kommen jedoch zahlreiche weitere Ausgabetitel, die weder unmittelbar in ihrer Zweckrichtung noch mittelbar in ihren Erläu-

terungen Bezug auf die Polizeihubschrauberstaffel nehmen. Hervorzuheben sind dabei insbesondere die Personalausgabentitel.

(254) Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die im Jahre 2013 anstehende Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung genaue Erkenntnisse zu den Einnahmen und Ausgaben der Polizeihubschrauberstaffel bringen werde.

(255) Der Landesrechnungshof erwartet, dass mit Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung im Jahre 2013 die genauen Kosten für die Polizeihubschrauberstaffel dargestellt werden.

2 Wirtschaftlichkeitsberechnungen

(256) Das Innenministerium hat weder für die Entscheidung zur Gründung der Hubschrauberstaffel noch für die Entscheidung zum Abschluss des Leasingvertrages für die Ersatzbeschaffung noch für die Entscheidung zur Auslösung der Kaufoption nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorgelegt. Schließlich fehlt es auch an aktuellen Wirtschaftlichkeitsberechnungen als Instrument der begleitenden Erfolgskontrolle.

(257) § 7 Abs. 2 LHO verpflichtet die Verwaltung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei bezieht sich die Pflicht zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf alle Phasen einer finanzwirksamen Maßnahme und somit sowohl auf die Planungs- als auch auf die Betriebsphase. Als wirtschaftlich und sparsam im Sinne von § 7 Abs. 1 Satz 1 LHO ist dabei ganz allgemein nur ein Verhalten anzusehen, das die Erreichung des angestrebten Ziels mit den einfachsten, schnellsten und wirksamsten Mitteln gewährleistet.

In der Konzeption für die Einrichtung einer Polizeihubschrauberstaffel aus dem Jahr 1996 fehlt eine vergleichende Ausgabenkalkulation für den Betrieb einer landeseigenen Polizeihubschrauberstaffel einerseits und andere Formen der Aufgabenerbringung andererseits. Das Ziel, einen effektiven Einsatz von Polizeihubschraubern über die Fläche des Landes Mecklenburg-Vorpommern sicherzustellen, wurde schon in der Konzeption aus dem Jahr 1996 darauf verengt, dass dazu zwingend landeseigene Hubschrauber bereitzustellen seien. Vor diesem Hintergrund fehlen schon in der Planungsphase der Hubschrauberstaffel Überlegungen zu Kooperationen mit dem Bund, anderen Ländern und anderen Einrichtungen. Eine Kosten-Nutzen-Analyse entsprechend § 7 Abs. 2 LHO wurde nicht erstellt.

(258) Vor der Entscheidung zum Abschluss eines Leasingvertrages für die Ersatzbeschaffung eines Hubschraubers wurde zwar zwischen Kauf und Abschluss eines Leasingvertrages abgewogen, wobei im Rahmen dieser Abwägung die letztendlich getroffene Entscheidung

zum Abschluss eines Leasingvertrags wirtschaftlich nachvollziehbar ist. Auch zu diesem Zeitpunkt fehlt es aber an einer überzeugenden Abwägung zwischen der Eigenbeschaffung des Hubschraubers und einer Kooperation mit anderen Ländern bzw. Einrichtungen. Zwar kann den im Prüfungsverfahren vorgelegten Unterlagen entnommen werden, dass auf Arbeitsebene Kooperationsmöglichkeiten mit der Freien und Hansestadt Hamburg geprüft worden sind. Über die dort in Aussicht gestellte Entscheidung auf Ministerialebene waren keine Informationen auffindbar. Aufgrund welcher Erwägungen letztendlich der Beschaffung ausschließlich durch das Land Mecklenburg-Vorpommern der Vorzug gegeben wurde, ist nicht nachvollziehbar.

(259) Der Landesrechnungshof beanstandet, dass auch der Auslösung der Kaufoption im Jahre 2011 keine Wirtschaftlichkeitsberechnung vorausgegangen ist. Zwar erscheint bei isolierter Betrachtung die Beschaffung eines Polizeihubschraubers für 78% seines ehemals jährlichen Netto-Leasingpreises vorteilhaft, zumal von einer Nutzbarkeit des Geräts über weitere zehn Jahre ausgegangen werden darf. Allein die Kosten der Hubschraubervorhaltung, die Pflege- und Reparaturkosten, die Personalkosten für die Bedienung, die Betriebskosten, Kosten für An- und Umbauten am Hubschrauber und die sonstigen Gemeinkosten, die aus der Hubschrauberhaltung resultieren, werden aber in den nächsten zehn Jahren so erheblich sein, dass sie eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Abs. 2 LHO vor der Ankaufentscheidung geboten hätten.

(260) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Betriebsphase als Instrument der begleitenden Erfolgskontrolle sind bisher nicht vorgenommen worden und werden nicht vorgenommen. Eine vom Landesrechnungshof vorgefundene Synopse mit dem Titel „Kostenvergleich der unterschiedlichen Modelle der Nutzung von Polizeihubschraubern für die LP MV“, die unter Einbeziehung der Haushaltstitel für 2004 die Ausgaben für acht verschiedene sogenannte Modelle zur Erbringung von Polizeihubschrauberleistungen (u. a. auch nur durch Bundesleistungen) miteinander vergleicht, wurde ausweislich der Aktenlage nicht näher ausgewertet.

(261) Das Ministerium trägt vor, sowohl im Vorfeld der Errichtung der Hubschrauberstaffel als auch bei verschiedenen weiteren Anlässen Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Vergleiche erstellt zu haben. Diese seien auch in den Ausschüssen des Landtages Gegenstand der Erörterung gewesen. Unterlagen hierzu würden aber nicht mehr oder nur ansatzweise existieren, da die Aufbewahrungsfrist abgelaufen sei.

Der Entscheidung zur Auslösung der Kaufoption des geleasten Hubschraubers habe eine haushaltsrechtliche Ermächtigung zugrunde gelegen. Auch seien durch bauliche Maßnahmen

am Standort der Polizeihubschrauberstaffel in Laage bereits in den Haushaltsvorjahren die Voraussetzungen für den Fortbestand der Polizeihubschrauberstaffel getroffen worden. In Ermangelung von Handlungsalternativen und mit Blick auf die auch vom Landesrechnungshof als wirtschaftlich angesehene Kaufoption des Leasinghubschraubers habe kein Anlass für eine erneute Varianten- und Kostenbetrachtung bestanden. Für eine nachholende und begleitende Wirtschaftlichkeitsberechnung bestehe kein Anlass, da keine weiteren Handlungsoptionen (Verbund, Kooperation, Einsatz externer Dienstleister), die einen Kostenvergleich zweckmäßig erscheinen ließen, beständen.

(262) Der Landrechnungshof bedauert, dass Unterlagen zu einer Wirtschaftlichkeitsberechnung vor Errichtung der Hubschrauberstaffel nicht mehr vorgelegt werden können. Er weist darauf hin, dass das Fehlen einer Wirtschaftlichkeitsberechnung vor Auslösung der Kaufoption nicht durch eine haushaltsrechtlichen Ermächtigung geheilt werden kann. Zudem vermag allein die kostenintensive, eine geplante Investition vorbereitende Maßnahme (hier: Baumaßnahme in Laage) diese nicht zu rechtfertigen. Hier hätte bereits die vorbereitende Maßnahme Anlass für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gewesen sein müssen. Auch während der Betriebsphase ist eine dauernde Überprüfung dahingehend geboten, ob polizeitaktische und politische Erwägungen die hohen Ausgaben für eine landeseigene Hubschrauberstaffel rechtfertigen. Entgegen der Auffassung des Ministeriums wird eine Kostenanalyse nicht erst dann erforderlich, wenn aus anderen, nicht monetären Gründen der Betrieb und/oder die Unterhaltung einer landeseigenen Hubschrauberstaffel in Frage gestellt wird. Vielmehr ist vor dem Hintergrund fortdauernder hoher Ausgaben in allen Phasen des Polizeihubschrauberbetriebes regelmäßig die Frage zu beantworten, ob diese durch polizeitaktische, politische und andere Gründe zu rechtfertigen sind und welche anderen geeigneten und weniger kostenträchtigen Arten der Aufgabenerfüllung in Betracht zu ziehen sind. Der Landesrechnungshof erwartet entsprechende zeitnahe Berechnungen des Ministeriums.

3 Auslastung der Hubschrauber

(263) Der Landesrechnungshof hat ein erhebliches Missverhältnis zwischen der Auslastung der Hubschrauber und den anfallenden Vorhaltekosten festgestellt. Jeder Hubschrauber erbrachte in 2008 durchschnittlich 349,5 Flugstunden, 2009 293 Flugstunden und 2010 362 Flugstunden.

Zur Darstellung der durchschnittlichen Auslastung der Hubschrauber hat sich der Landesrechnungshof auf Berechnungen der „Helicopter Association International“ bezogen. Danach beträgt die durchschnittliche Auslastung – bezogen auf 5.000 Helikopter weltweit – 460 Be-

triebsstunden pro Helikopter und Jahr. Unbedenklich sind sogar jährliche Betriebsstundenzahlen von 1.000 und 1.500 pro Hubschrauber und Jahr.

(264) Das Ministerium hält diesen vom Landesrechnungshof angestellten Vergleich nicht für sachgerecht. Es weist darauf hin, dass die Polizeihubschrauberstaffel hierbei mit Unternehmen verglichen werde, deren Ziel die Gewinnmaximierung sei. Diese könne von Behörden und Organisationen, die mit öffentlichen Sicherheitsaufgaben befasst seien, nicht geleistet werden. Eine andere Form der Aufgabenerbringung komme für Mecklenburg-Vorpommern nicht in Betracht. Eine solche sei vor Aufbau der Hubschrauberstaffel und in den Folgejahren geprüft worden. Im Ergebnis von Gesprächen mit den Ländern Hamburg und Brandenburg sowie der Bundespolizei und Bundeswehr sei deutlich geworden, dass weder eine Kooperation (Zusammenlegung) noch eine anderweitige Zusammenarbeit von Hubschrauberstaffeln umsetzbar sei. Der vollständige Verzicht auf eine eigenständige Polizeihubschrauberstaffel zu Gunsten von Einkäufen von Flugleistungen bei anderen Ländern bzw. der Bundespolizei oder der Bundeswehr ermögliche eine zeitnahe Erreichbarkeit der Einsatzorte in Mecklenburg-Vorpommern nicht mehr. Keine fremde Staffel halte Hubschrauber für Dritte vor. Die Hubschrauberstaffeln der Länder Hamburg und Brandenburg hätten zudem keine Genehmigung für Flüge über See. Die Hamburger Staffel könne zudem nur am Tage und bei guter Sicht fliegen. Eine Kooperation mit Betreibern von Rettungshubschraubern komme aus gesetzlichen Gründen nicht in Betracht.

(265) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Aus dem bisherigen Vorbringen des Ministeriums kann nicht schlüssig und nachvollziehbar hergeleitet werden, dass Kooperationen mit anderen Ländern, der Bundespolizei und/oder der Bundeswehr ernsthaft in Betracht gezogen worden sind und aus welchen Gründen derartige Kooperationen verworfen wurden. Dabei drängt sich der Eindruck auf, dass sich mögliche Überlegungen zu entsprechenden Kooperationen auf die Überlegung, die Aufgabenerbringung durch eine eigene Polizeihubschrauberstaffel zu Gunsten des Einkaufs von Hubschrauberleistungen aufzugeben, verengt haben. Dass Kooperationen gerade im Nordverbund möglich sind, zeigt die seit Jahresbeginn 2012 bestehende Kooperation der Hubschrauberstaffeln zwischen dem Land Niedersachsen und der Freien und Hansestadt Hamburg.¹¹³ Die vom Ministerium als unzureichend bewertete nächtliche Einsatzfähigkeit der Hamburger Hubschrauberstaffel wird im Rahmen dieser Kooperation durch die für Nachtflüge besser ausgestatteten niedersächsischen Polizeihubschrauber aufgefangen. Ähnliche Modelle sind unter Beteiligung aller norddeut-

¹¹³ Vgl. Pressemitteilung des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 20.04.2012.

schen Küstenländer denkbar. Hierdurch könnte die Auslastung der Hubschrauber optimiert und dabei gleichzeitig Kosten reduziert werden. Ob und inwieweit Genehmigungen für Flugeinsätze über See auch für Hubschrauber anderer Länder erteilt werden könnten, wäre zu prüfen, so dass auch deren Hubschrauber in Mecklenburg-Vorpommern eingesetzt werden könnten. Im Ergebnis denkbar wäre dann eine Verbundlösung, die nur noch die Stationierung eines Polizeihubschraubers auf dem Gebiet des Landes Mecklenburg-Vorpommern zum Gegenstand haben könnte. Ob und in welchem Umfang durch Kooperationsmodelle eine optimale Auslastung von Personal und Maschinen und die Absenkung der derzeitigen Ausgaben für die Polizeihubschrauberstaffel herbeigeführt werden kann, ist – soweit ersichtlich – bisher nicht geprüft worden. Insoweit fehlen umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 LHO. Das Ministerium ist aufgerufen, entsprechende Untersuchungen nachzuholen. Im übrigen bieten sich Kooperationsmöglichkeiten beim Betrieb von Hubschraubern als Thema für die Konferenz der Norddeutschen Länder auf der Ebene der Ministerpräsidenten oder auf der der Chefs der Staatskanzleien an.

(266) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums

7 Liebhaberei im Steuerrecht

Die Finanzämter berücksichtigten Verluste jahrelang ungeprüft selbst dann, wenn Art und Umfang der Tätigkeit gegen eine Gewinnerzielungsabsicht sprachen und die Vermutung sich hätte aufdrängen müssen, es handle sich um eine steuerlich unbeachtliche Liebhaberei.

(267) Ausgaben für Hobbys – im Steuerrecht Liebhaberei genannt – dürfen die persönliche Steuerschuld nicht mindern. Das ergibt sich aus dem Zweck des Einkommensteuergesetzes, Mittel für die öffentliche Hand zu beschaffen und dabei den Steuerpflichtigen entsprechend seiner Leistungsfähigkeit heranzuziehen. Dieser Zweck ist nur zu erreichen, wenn auf Dauer gesehen positive Einkünfte besteuert werden können.

(268) Macht der Steuerpflichtige Verluste aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb, aus selbständiger Arbeit oder aus Vermietung und Verpachtung in seiner Steuererklärung geltend, so muss er das Finanzamt von seiner Absicht überzeugen, aus der jeweiligen Tätigkeit insgesamt einen Gewinn zu erzielen – und davon, dass dies nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auch möglich ist. Langjährige (Anlauf-)Verluste allein sprechen nicht zwingend gegen eine Gewinnerzielungsabsicht. Unternimmt der Steuerpflichtige allerdings nichts, um die wirtschaftliche Situation grundlegend zu verbessern, entfällt dieser Anscheinsbeweis und das Finanzamt hat zu prüfen, ob Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Verluste nicht aus persönlichen Gründen hingenommen werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs entfällt der Anscheinsbeweis bereits dann, wenn die ernsthafte Möglichkeit besteht, dass im konkreten Einzelfall nicht das Streben nach einem Totalgewinn, sondern persönliche Beweggründe des Steuerpflichtigen für die Fortführung des verlustbringenden Unternehmens bestimmend waren. Das gilt nicht nur für eine neu aufgenommene Tätigkeit, sondern auch dann, wenn beispielsweise nach Eintritt in den Ruhestand der Betrieb nur noch als Hobby fortgesetzt wird. So kann ein bisher mit Gewinnerzielungsabsicht geführter Betrieb zu einem Liebhabereibetrieb werden.

(269) Gewinnerzielungsabsicht ist das Streben nach einem Totalgewinn. Darunter ist das positive Gesamtergebnis des Betriebs von der Gründung bis zur Veräußerung, Aufgabe oder Liquidation zu verstehen. Es kommt auf die Absicht der Gewinnerzielung an, nicht darauf, ob ein Gewinn tatsächlich erzielt worden ist. Fehlt die Gewinnerzielungsabsicht und beurteilt das

Finanzamt eine Tätigkeit daher als Liebhaberei, bleibt sie insgesamt steuerlich unberücksichtigt; das gilt für Verluste wie für vereinzelt anfallende Gewinne.

(270) Erwirtschaftet der Betrieb über viele Jahre ausschließlich hohe Verluste und nur ausnahmsweise dann und wann einen kleinen Gewinn, liegt die Vermutung nahe, dass die Fortführung der verlustbringenden Tätigkeit vorwiegend der Befriedigung persönlicher Neigungen dient. Die Vermutung wird erhärtet, wenn die Tätigkeit keinerlei Existenzgrundlage für den Steuerpflichtigen darstellt und es ihm augenscheinlich darum geht, ein Hobby zu pflegen wie Viehhaltung und -zucht, besonders von Pferden, zu imkern, sich künstlerisch zu betätigen, Motorsport auszuüben oder eine sonstige Freizeitgestaltung zu betreiben.

(271) Solange das Finanzamt nicht abschließend beurteilen kann, ob eine Gewinnerzielungsabsicht besteht, sind Steuer- und Feststellungsbescheide nach § 165 Abgabenordnung insoweit vorläufig zu erlassen. Das ist oftmals in der Anlaufphase eines Unternehmens der Fall. Die geltend gemachten Verluste werden zwar vorläufig anerkannt, sie können jedoch rückwirkend versagt werden, sobald die Ungewissheit beseitigt und von Liebhaberei auszugehen ist. Die Finanzämter verzichteten zu häufig auf das Instrument der vorläufigen Festsetzung und nahmen so endgültige Steuerausfälle in Kauf.

(272) Der Landesrechnungshof hat in den Finanzämtern Güstrow, Neubrandenburg, Pasewalk und Wismar Fälle mit mehrjährigen Verlustperioden daraufhin geprüft, ob infolge fehlender oder zweifelhafter Gewinnerzielungsabsicht von Liebhaberei auszugehen war. Meist stellte er schwerwiegende Indizien fest, die für eine Liebhaberei sprachen; oftmals verdichteten sich diese Indizien zur Gewissheit. In fast allen Fällen hatten die Finanzämter die gebotene Prüfung unterlassen und die Verluste Jahr für Jahr endgültig anerkannt. Die im Folgenden dargestellten Beispiele stellen nur einen kleinen Ausschnitt der beanstandeten Fälle dar.

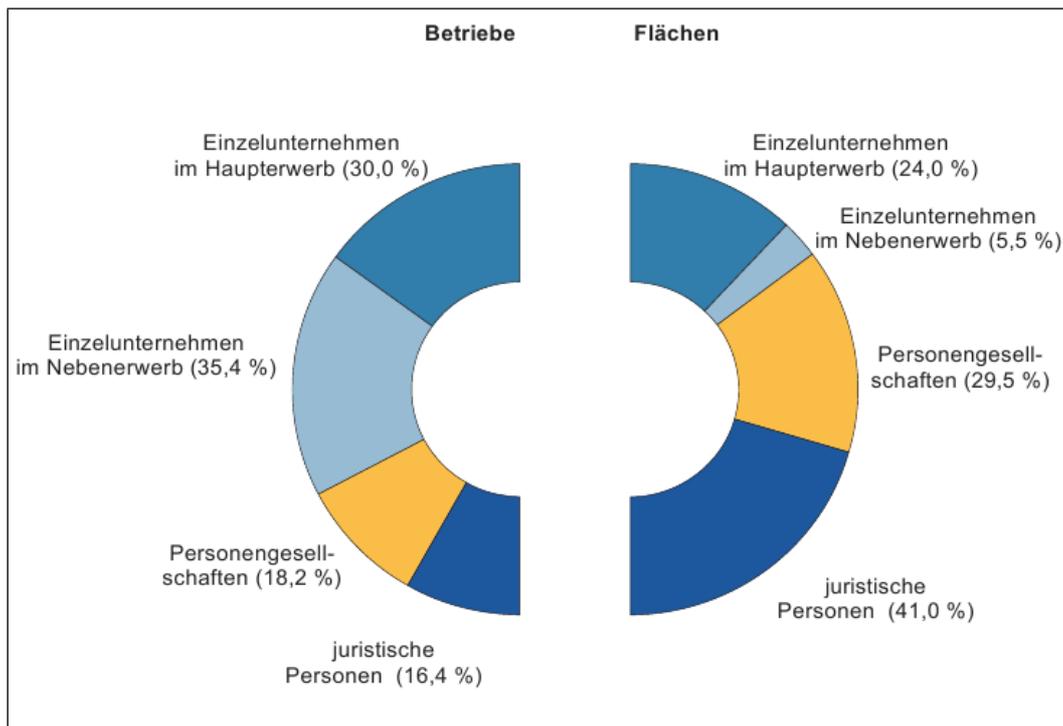
1 Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft

(273) Viele Betriebe der Land- und Forstwirtschaft erwirtschaften Verluste. Einerseits hat das hier eingesetzte Kapital eine relativ geringe Ertragskraft und kann daher schnell zu Verlusten führen; andererseits scheint diese Tätigkeit besonders geeignet zu sein, persönliche Interessen zu verwirklichen.

(274) Besonders häufig zu beanstanden war die Berücksichtigung von Verlusten aus land- und forstwirtschaftlichen Nebenerwerbsbetrieben oder aus nachberuflich ausgeübten Tätigkeiten. In diesen Fällen sind an den Nachweis der Gewinnerzielungsabsicht im Vergleich zu Haupterwerbsbetrieben grundsätzlich höhere Anforderungen zu stellen.

(275) Nach der Landwirtschaftszählung 2010 gab es in Mecklenburg-Vorpommern 4.725 landwirtschaftliche Betriebe, darunter 1.672 Einzelunternehmen im Nebenerwerbsbetrieb. Diese Nebenerwerbsbetriebe bewirtschaften zwar nur 5,5 % der landwirtschaftlich genutzten Flächen, da sie aber mehr als ein Drittel aller Betriebe ausmachen, entfällt auf sie insgesamt ein erheblicher Teil der veranlagten Verluste aus Land- und Forstwirtschaft.

Abbildung 22: Betriebe nach Rechtsform und landwirtschaftlich genutzter Fläche, 2010



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

(276) Zahlreiche Reiterhöfe und Pensionsställe zeugen vom Pferdland Mecklenburg-Vorpommern. Viele dieser Betriebe erwirtschaften nachhaltig Verluste – und in vielen Fällen deutete nichts darauf hin, dass sich daran etwas ändern sollte. Doch obwohl bei Pferdehaltung und Pferdesport der Gedanke an Freizeitvergnügen nahe liegt, unterließen es die Finanzämter zu häufig, die Gewinnerzielungsabsicht zu prüfen. Stattdessen berücksichtigten sie Jahr für Jahr die Verluste: Eine Erbin erwirtschaftete mit ihrem Reiterhof 8,7 Mio. Euro Verlust innerhalb von 12 Jahren, ein Ingenieur 440.000 Euro über 15, ein Beamter 356.000 Euro über 17, ein pensionierter Richter 52.000 Euro über 10 Jahre. In all diesen und weiteren Fällen konnte der Lebensunterhalt aus anderen Quellen finanziert werden: durch erfolgreiche gewerbliche oder selbständige Tätigkeit, Arbeitseinkommen (ggf. des Ehegatten), Altersbezüge oder Vermögen.

(277) Doch nicht nur mit Pferden ließen sich jahrelang abzugsfähige Verluste produzieren: auch mit Rindern und Schafen, mit Hirschen und Hühnern, als Ackerbauer und Imker und mit

sonstigen land- und forstwirtschaftlichen Nebenerwerbsbetrieben. So erwirtschaftete die Ärztgattin mit ihrem Getreideanbau binnen 14 Jahren einen Verlust von 1 Mio. Euro.

(278) Das Ministerium weist darauf hin, dass „*die – gerichtsfeste – Begründung einer Liebhaberei*“ schwierig sein dürfte bei solchen Tätigkeiten, die sich nicht als Hobby im klassischen Sinne eignen – wie dem erwähnten Getreideanbau. Dem ist zuzustimmen. Bedenken begegnet indes die Folgerung des Ministeriums, es werde „*erst nach einer angemessenen Anlaufphase ... überhaupt in Betracht kommen, in solchen Fällen weiter zu ermitteln (z. B. durch Anforderung einer Totalgewinnprognose)*.“ Für die Dauer einer angemessenen Anlaufphase gibt es nämlich keine starren Regeln. Das Finanzamt sollte daher möglichst frühzeitig anhand einer Totalgewinnprognose des Unternehmers die Dauer der Anlaufphase zu ergründen suchen, in der Verluste hinzunehmen sind, ohne zwingend von einer Liebhaberei auszugehen. Wird der prognostizierte Aufschwung ohne stichhaltige Gründe verfehlt, wäre es geboten, die weiteren Verluste nicht oder bestenfalls vorläufig anzuerkennen.

2 Einkünfte aus Gewerbebetrieb

(279) In einem Ferienland wie Mecklenburg-Vorpommern werden zahlreiche Ferienhäuser und -wohnungen vermietet – häufig über viele Jahre mit hohen Verlusten. Zwar ist bei der Vermietung an Feriengäste grundsätzlich von einer Gewinn- oder Überschusserzielungsabsicht¹¹⁴ auszugehen, doch gibt es Gründe, diese Absicht einer genaueren Prüfung zu unterziehen. Das sollte stets der Fall sein, wenn es sich bei der Immobilie um ein aufwendig saniertes Luxusobjekt wie ein Guts- oder Herrenhaus handelt, der Vermieter das Ferienhaus selbst nutzt oder sich dessen Nutzung vorbehalten hat oder die ortsüblichen Vermietungstage um mindestens 25 Prozent unterschritten werden. Die Finanzämter verzichteten zu häufig darauf, die Gewinnerzielungsabsicht zu prüfen. Sie erkannten Verluste in Größenordnungen an, die insgesamt zu beträchtlichen und vielfach zu ungerechtfertigten Steuerausfällen führten. In einem der geprüften Vermietungsfälle hatte der nebenberuflich tätige Vermieter seit 1994 durchweg Verluste von insgesamt über 500.000 Euro erklärt. Das Finanzamt berücksichtigte sämtliche Verluste endgültig, ohne eine stichhaltige Totalgewinnprognose zu verlangen.

(280) An Mecklenburg-Vorpommerns Gewässern sind vielerorts Sportboote zu mieten. Bereits 1987 hatte der Bundesfinanzhof entschieden, bei der Vercharterung eines Motorboots sei typischerweise vom Fehlen einer Gewinnerzielungsabsicht auszugehen. Dessen ungeachtet

¹¹⁴ Das Vermieten einer Ferienwohnung ist als gewerbliche Tätigkeit (Gewinn) und nicht als private Vermögensverwaltung (Überschuss) zu beurteilen, wenn die Tätigkeit eine einem gewerblichen Beherbergungsbetrieb (Hotel, Pension) vergleichbare unternehmerische Organisation bedingt.

berücksichtigte ein Finanzamt in einem Fall seit 1996 Verluste von insgesamt 220.000 Euro aus der nebenberuflichen Vercharterung von Motorbooten.

(281) Dem Finanzamt gegenüber ebenfalls erfolgreich war ein EDV-Berater, der seit 1997 ausschließlich Verluste von insgesamt 60.000 Euro erklärt hatte. Er sei der gewerblichen Tätigkeit nachgegangen, „um bis zum Renteneintritt seinen Lebensunterhalt bestreiten zu können“. Unklar bleibt, wie der Steuerpflichtige mit diesen Verlusten und bei sinkenden Umsätzen von jährlich unter 10.000 Euro einen Beitrag zum Lebensunterhalt hat beitragen können. Dies oblag vielmehr der Ehefrau mit ihrem Jahresgehalt von bis zu 44.000 Euro.

3 Einkünfte aus selbständiger Arbeit

(282) Auch neben- oder nachberuflich tätige Freiberufler erklärten über viele Jahre Verluste bei den Einkünften aus selbständiger Arbeit: Eine im öffentlichen Dienst angestellte Steuerpflichtige betreibt seit 1995 nebenberuflich eine Praxis für Psychotherapie und Supervision. Das Finanzamt ging auch nach 16 Jahren und ausschließlich Verlusten von insgesamt 60.000 Euro nicht von Liebhaberei aus; weder hatte es je eine Totalgewinnprognose verlangt noch die Steuer vorläufig festgesetzt.

(283) Ein mittlerweile 90-jähriger Pensionär bereichert seinen Lebensabend seit 1994 als bildender Künstler. Für zwei Jahre erklärte er Gewinne: 2.400 Euro für 1999 und 22.300 Euro für 2004. Die übrigen Jahre endeten mit Verlusten von insgesamt über 60.000 Euro. Dem Finanzamt hatte der Autodidakt erklärt, dass er *„mit Erreichen des 90. Lebensjahres ernsthaft darüber nachdenken werde, diese Tätigkeit in diesem Umfang einzustellen oder zu verringern“*. Doch trotz der geringen Umsätze der letzten Jahre von durchschnittlich 1.250 Euro zweifelte das Finanzamt nicht an seiner Gewinnerzielungsabsicht.

(284) Ein Handwerksmeister musiziert seit 2002 nebenberuflich auf Tanzveranstaltungen. Er erklärte ausschließlich Verluste von insgesamt mehr als 15.000 Euro. Das Finanzamt folgte der Auffassung des Landesrechnungshofes und beurteilte diese Tätigkeit nunmehr als Liebhaberei. Die Veranlagung 2010 konnte noch geändert werden. Da das Finanzamt die Einkommensteuer für die Vorjahre hinsichtlich dieser Einkünfte nicht vorläufig festgesetzt hatte, war eine Änderung insoweit nicht mehr möglich. Der Steuerausfall für 2002 bis 2009 beträgt rd. 6.000 Euro.

(285) Ein Ehrenamt übt in der Regel niemand aus mit Gewinnerzielungsabsicht. Etwaige Verluste aus ehrenamtlicher Tätigkeit sind daher besonders kritisch zu würdigen. Das unterließ das Finanzamt bei dem ehrenamtlichen Mitglied des Gutachterausschusses für Grund-

stückswerte einer kreisfreien Stadt und berücksichtigte für die Jahre 1997 bis 2010 Verluste von insgesamt 22.000 Euro. Dabei steht nach der Landesverordnung über die Gutachterausschüsse den ehrenamtlichen Ausschussmitgliedern lediglich eine Entschädigung zu, die nicht darauf ausgerichtet ist, nachhaltig Überschüsse zu erwirtschaften. Eine Gewinnerzielungsabsicht ist damit erklärtermaßen ausgeschlossen. Ebenso zu beurteilen ist die Tätigkeit eines seit 1999 ehrenamtlich tätigen Versichertenberaters der Deutschen Rentenversicherung. Auch dessen Verluste von ebenfalls 22.000 Euro berücksichtigte das Finanzamt anstandslos.

4 Fazit

(286) Ob eine Tätigkeit mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben wird oder als steuerrechtlich unbeachtliche Liebhaberei anzusehen ist, lässt sich häufig nicht einfach feststellen. Dies darf indes nicht dazu führen, dass die Finanzämter Verluste Jahr für Jahr anerkennen, ohne deren Ursachen zu ergründen. Doch genau das passierte: In den meisten der geprüften Fälle berücksichtigten die Finanzämter die erklärten Verluste – trotz ungeklärter Sachverhalte. Dennoch setzten sie die Steuern nur ausnahmsweise vorläufig fest und begaben sich damit der Möglichkeit, im Falle später festgestellter Liebhaberei die Verluste nachträglich abzuerkennen und die Steuerbescheide insoweit zu ändern.

(287) Der Landesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, die Finanzämter für die Grundsätze der Liebhaberei im Steuerrecht zu sensibilisieren. Dies gilt besonders für die Veranlagung (von Verlusten) land- und forstwirtschaftlicher Nebenerwerbsbetriebe und anderer – speziell künstlerischer – Steckenpferde, die offensichtlich nicht dazu bestimmt und meist auch nicht geeignet sind, dem Lebensunterhalt zu dienen. Es ist nicht Aufgabe der öffentlichen Hand, teure Hobbys zu finanzieren.

(288) Das Finanzministerium hat bereits reagiert: Mit Erlass vom 28.08.2012 unterrichtete es die Finanzämter des Landes über die Feststellungen des Landesrechnungshofes und erteilte Bearbeitungshinweise für die Fälle der Liebhaberei. Ferner stellte es eine Fortbildungsveranstaltung zu diesem Thema in Aussicht.

(289) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

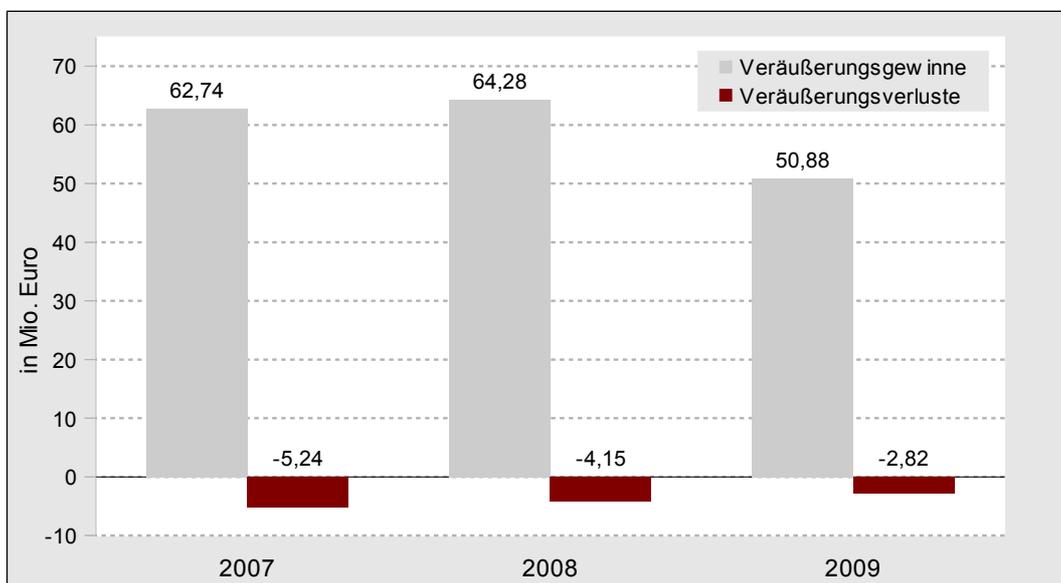
8 Veräußerung des Betriebs (§ 16 EStG)

Die Finanzämter behandelten die steuerlichen Folgen einer Betriebsveräußerung überwiegend zufriedenstellend. Doch immerhin jede fünfte geprüfte Veranlagung war in materiell-rechtlicher Hinsicht zu beanstanden. Die Steuereinbußen für die öffentliche Hand waren teils erheblich.

(290) Gewinne aus der Veräußerung oder Aufgabe eines Gewerbebetriebs, eines Teilbetriebs oder eines gesamten Anteils an einer Personengesellschaft gehören zu den Einkünften aus Gewerbebetrieb. Dies gilt entsprechend bei der Veräußerung eines landwirtschaftlichen Betriebs oder der Beendigung einer freiberuflichen Tätigkeit. Hat der Steuerpflichtige das 55. Lebensjahr vollendet oder ist er dauernd berufsunfähig, so steht ihm einmalig ein Freibetrag von 45.000 Euro zu. Der Freibetrag ermäßigt sich, soweit der Veräußerungsgewinn 136.000 Euro übersteigt. Veräußerungsgewinne bis 5 Mio. Euro unterliegen dem ermäßigten Steuersatz.

(291) In Mecklenburg-Vorpommern erzielten die Steuerpflichtigen in den Jahren 2007 bis 2009 Veräußerungsgewinne von insgesamt 178 Mio. Euro und Veräußerungsverluste von 12 Mio. Euro:

Abbildung 23: Veräußerungsgewinne und -verluste, 2007 bis 2009, in Mio. Euro

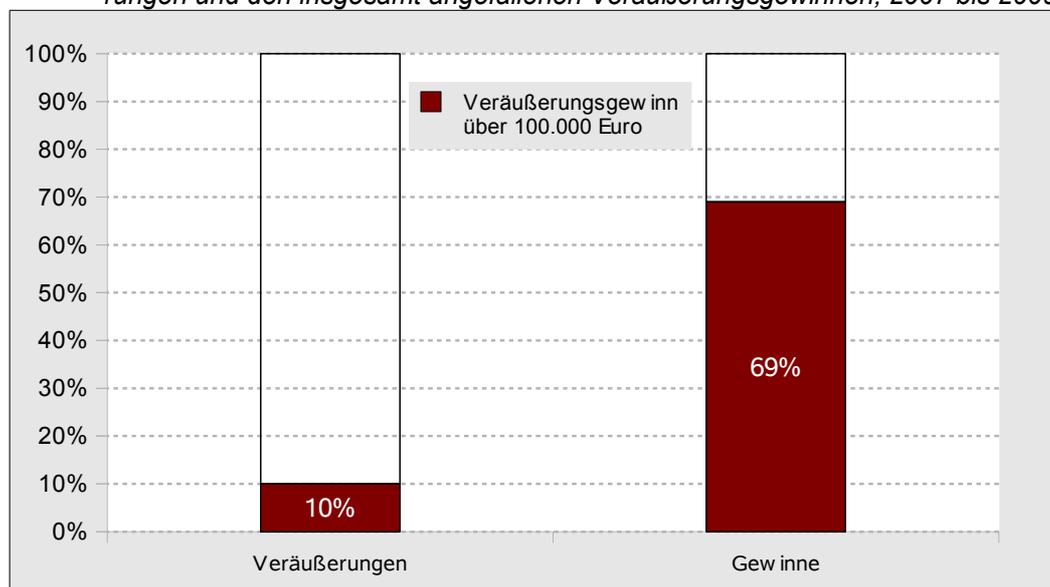


Quelle: Eigene Berechnungen; Veranlagungsstand 05.09.2011 (Hinweis: Da am 05.09.2011 noch nicht alle Veräußerungsgewinne 2009 veranlagt waren, dürften die tatsächlich 2009 angefallenen Gewinne und Verluste deutlich höher sein als im Diagramm ausgewiesen.)

(292) Die Veräußerungsgewinne entfielen nicht gleichmäßig auf alle Steuerpflichtigen. Nur jede zehnte Veräußerung im Prüfungszeitraum führte zu einem Veräußerungsgewinn von

mehr als 100.000 Euro. Jedoch machen allein diese Fälle knapp 70 % aller Veräußerungsgewinne aus.

Abbildung 24: Anteil der Veräußerungsgewinne über 100.000 Euro an der Gesamtzahl der Veräußerungen und den insgesamt angefallenen Veräußerungsgewinnen, 2007 bis 2009, in %



Quelle: Eigene Berechnungen.

(293) Der Landesrechnungshof prüfte im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Besteuerung der gewerblichen und landwirtschaftlichen Veräußerungsgewinne sowie die Veräußerungsgewinne aus der Beendigung einer freiberuflichen Tätigkeit. Der Prüfungsschwerpunkt lag bei der materiell-rechtlichen Bearbeitung der Steuerfälle.

(294) Die örtlichen Erhebungen erfolgten in der Zeit von September 2011 bis März 2012 in den Finanzämtern Rostock, Schwerin, Stralsund und Wismar. Eingesehen hat der Landesrechnungshof die bedeutendsten Veräußerungsfälle aus den Veranlagungszeiträumen 2007 bis 2009, sowohl solche mit hohen Gewinnen als auch solche mit hohen Verlusten.

1 Sachverhaltsermittlung

(295) Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Sie haben sicherzustellen, dass Steuern nicht verkürzt, zu Unrecht erhoben oder Steuererstattungen und Steuervergütungen nicht zu Unrecht gewährt oder versagt werden. Hierzu ermitteln sie den Sachverhalt von Amts wegen und bestimmen Art und Umfang der Ermittlungen. Die Finanzbehörden haben alle für den Einzelfall bedeutsamen Umstände zu berücksichtigen – auch die für die Beteiligten günstigen.

(296) Die vom Landesrechnungshof untersuchten Fälle waren – jedenfalls nach hiesigen Maßstäben – ausnahmslos steuerlich bedeutsam; gelegentlich überstiegen die Verkaufserlöse

eine Million Euro. Sie unterlagen durchweg der Zweitzeichnung durch die Sachgebietsleiter, die im Rahmen ihrer Fachaufsicht Sorge dafür zu tragen haben, dass die Besteuerungsgrundlagen vollständig ermittelt und die richtigen steuerlichen Folgen gezogen werden. Sind die Angaben oder Unterlagen des Steuerpflichtigen unvollständig, müssen die Bearbeiter alle für eine steuerrechtliche Beurteilung erheblichen Tatsachen aufklären. Sie müssen sich die Kaufverträge und die Ermittlung des Veräußerungsgewinns vorlegen lassen und diese auch prüfen.

(297) In vier von zehn geprüften Fällen hatten die Bearbeiter die erforderliche Sachverhaltsermittlung unterlassen. So verzichteten sie darauf, die den Veräußerungsgeschäften zugrundeliegenden Kaufverträge anzufordern. Selbst die bei der Grunderwerbsteuerstelle des Finanzamts vorliegenden Verträge sahen sie nicht ein. Auch hohe Veräußerungsverluste veranlagten sie, ohne den Kaufvertrag geprüft zu haben. Von nicht bilanzierenden Steuerpflichtigen verlangten sie weder die Ermittlung des Übergangsgewinns noch die Betriebsvermögensaufstellung. In Einzelfällen unterließen es die Finanzämter, Unklarheiten der Gewinnermittlung auf den Grund zu gehen. In einigen Fällen veräußerten die Steuerpflichtigen nicht das gesamte Betriebsvermögen an den Erwerber. Erfolgt die anschließende Nutzung der zurückbehaltenen Wirtschaftsgüter im Privatvermögen, so sind diese bei der Berechnung des Veräußerungsgewinns mit ihrem gemeinen Wert¹¹⁵ anzusetzen. Die Finanzämter ermittelten nicht immer, wie der Steuerpflichtige mit den verbliebenen Wirtschaftsgütern verfuhr. Nutzten die Steuerpflichtigen die Wirtschaftsgüter anschließend im Privatvermögen, überprüften die Finanzämter nicht immer den angesetzten Wert. In manchen Fällen lag der Kaufpreis für das veräußerte Betriebsvermögen unter dessen Buchwert. Obwohl dies der allgemeinen Lebenserfahrung widerspricht, veranlagten die Finanzämter die erklärten Veräußerungsverluste, ohne sich die Gründe für den geringen Kaufpreis erläutern zu lassen. In Einzelfällen ergründeten die Finanzämter nicht, ob ein Veräußerungsgewinn entstanden war, wenn bei einer Personengesellschaft die Anteilseigner wechselten.

2 Umsatzsteuererklärung

(298) Hat der Unternehmer seine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit nur in einem Teil des Kalenderjahres ausgeübt, so ist er verpflichtet, innerhalb eines Monats nach Beendigung der unternehmerischen Tätigkeit eine Umsatzsteuererklärung abzugeben.

(299) Meist unterließen es die Finanzämter, die Steuerpflichtigen zur vorzeitigen Abgabe der Umsatzsteuererklärung aufzufordern. blieb die Umsatzsteuererklärung trotz Aufforderung

¹¹⁵ Der gemeine Wert wird durch den Preis bestimmt, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach der Beschaffenheit des Wirtschaftsgutes bei einer Veräußerung zu erzielen wäre (§ 9 Abs. 2 Bewertungsgesetz).

aus, unternahmen die Finanzämter nichts – insbesondere griffen sie nicht zum Instrument der Schätzung.

3 Anpassung der Vorauszahlungen

(300) Veräußerungsgewinne unterliegen nicht dem Steuerabzug wie Arbeitslohn oder Kapitalerträge. Zögert der Steuerpflichtige die Abgabe der Steuererklärung so weit wie möglich hinaus, so wird ein Veräußerungsgewinn erst viele Monate oder gar Jahre nach seiner Entstehung versteuert. So ist nicht auszuschließen, dass der Verkaufserlös für die Begleichung der Steuerschuld dann möglicherweise nicht mehr zur Verfügung steht. Die Finanzämter sollten daher bestrebt sein, die Steuer auf den Veräußerungsgewinn möglichst alsbald nach der Veräußerung zu vereinnahmen. Das Instrument hierfür sind die Einkommensteuervorauszahlungen, die das Finanzamt sowohl für das laufende als auch für das abgelaufene Jahr anpassen kann. Sind Veräußerungsgewinne entstanden, haben die Finanzämter daher zu prüfen, ob Vorauszahlungen festzusetzen oder zu erhöhen sind. Eine frühzeitige Festsetzung von Vorauszahlungen verringert nicht nur das Steuerausfallrisiko, sondern auch den Zinsnachteil, den der Fiskus bis zum Beginn der gesetzlichen Verzinsung zu tragen hat.

(301) Die Finanzämter vermieden den zusätzlichen Aufwand und passten die Vorauszahlungen nur selten an. So verlangte das Finanzamt die Abschlusszahlung von 438.000 Euro erst 20 Monate nach der Veräußerung mehrerer Hotels; das Zahlungsziel für knapp 2 Mio. Euro nach dem Verkauf von Anteilen an zwei Personengesellschaften lag bei neun Monaten. In diesen und anderen Fällen hatten die Finanzämter frühzeitig von den Veräußerungen erfahren – und nicht reagiert.

(302) Infolge unterlassener, verspäteter oder unrichtiger Festsetzung von Vorauszahlungen entstehen der öffentlichen Hand erhebliche Zinsnachteile. Der Landesrechnungshof ermittelte den Zinsnachteil für den Zeitraum von einer möglich gewesenem Festsetzung der Vorauszahlungen bis zur erstmaligen Steuerfestsetzung, längstens jedoch bis zum Beginn der gesetzlichen Verzinsung. Der so errechnete Zinsnachteil beträgt in den geprüften Fällen 500.000 Euro.¹¹⁶

(303) Das Finanzministerium widerspricht: „*Ein Zinsschaden kann nur in der Höhe eingetreten sein, in der der Fiskus aufgrund einer späteren Steuererhebung zusätzliche Zinsaufwendungen tätigen musste.*“ Daher sei nicht der Kalkulations-, sondern der Geldmarktzins zu-

¹¹⁶ Der Berechnung liegt der Kalkulationszinssatz von 5 % nach dem Gebührenerlass des Finanzministeriums zugrunde.

grunde zu legen. Dieser habe nur 2008 kurzzeitig bei 5,5 % gelegen, in den folgenden Jahren zwischen 0,7 und 1,5 %. Aufgrund dieser Schwankungen lasse sich der Nachteil nicht genau beziffern, er habe aber „*unzweifelhaft deutlich unter 5 %*“ gelegen.

(304) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Der kalkulatorische Zinssatz bildet die Refinanzierungskosten der Fremdkapitalaufnahme durch das Land ab. Hierbei handelt es sich um eine Durchschnittsberechnung, in die sämtliche Kosten für alle – auch langfristigen – Kredite des Landes einbezogen sind. Das Finanzministerium ermittelt und veröffentlicht diesen Zinssatz für jedes Jahr. Eine Betrachtung des aktuellen Geldmarktzinses ist nicht vorgesehen. Es ist jedoch müßig, über die Höhe des Zinsschadens zu streiten – sie ist in jedem Falle erheblich. Außerdem hat der Landesrechnungshof die unzureichende Anpassung der Vorauszahlungen im Laufe der Jahre wiederholt beanstandet – auch in Hochzinsphasen. Im Übrigen dürfte der Zinsschaden für die öffentliche Hand insgesamt deutlich höher anzusetzen sein, da die Stichprobe des Landesrechnungshofes nur vier von zwölf Finanzämtern¹¹⁷ umfasste.

4 Materieell-rechtliche Fehler

(305) Die Finanzämter haben Steuerfälle mit Gewinnen aus der Veräußerung oder Aufgabe eines land- und forstwirtschaftlichen oder gewerblichen Betriebs sowie aus der Beendigung einer freiberuflichen Tätigkeit zu prüfen. Dies verlangt auch ein Prüfhinweis. Danach haben die Finanzämter insbesondere zu prüfen, ob die Abgrenzung zum laufenden Gewinn richtig erfolgte und ob alle stillen Reserven (Wertansätze bei den nicht veräußerten Wirtschaftsgütern) aufgedeckt wurden. Hierzu gehören auch die stillen Reserven der Wirtschaftsgüter, die der Steuerpflichtige einer Personengesellschaft zur Nutzung überlassen hatte (Sonderbetriebsvermögen).

(306) Die Behandlung der Betriebsveräußerungen und -aufgaben durch die Finanzämter war in der Mehrzahl der geprüften Fälle jedenfalls materieell-rechtlich nicht zu beanstanden. In gut 20 % dieser Sachverhalte jedoch unterliefen den Finanzämtern Fehler, die zu teils beträchtlichen Steuerausfällen führten. Beispielhaft seien erwähnt:

- Die Steuerpflichtige veräußerte ihre Unternehmen für 600.000 Euro. Die Zahlung des Kaufpreises erfolgte zinslos in gleichen Monatsraten über zehn Jahre. Das Finanzamt berücksichtigte bei der Berechnung des Veräußerungsgewinns den Veräu-

¹¹⁷ Seit der Zusammenlegung der Finanzämter Greifswald und Pasewalk zum 01.10.2012 gibt es in Mecklenburg-Vorpommern noch elf Finanzämter.

ßerungserlös von 600.000 Euro, obwohl bei einer zinslosen Stundung ein Zinsanteil herauszurechnen und jährlich als Einkünfte aus Kapitalvermögen zu versteuern ist. Der begünstigte Veräußerungsgewinn wäre niedriger, die nicht begünstigten Kapitaleinkünfte wären höher – ebenso wie die Einkommensteuer.

- Mit dem Verkauf der GmbH-Anteile an den verbleibenden Gesellschafter endete eine Betriebsaufspaltung¹¹⁸. Dieser Vorgang ist als Betriebsaufgabe anzusehen. Das Finanzamt zog hieraus nicht sofort sämtliche steuerrechtlichen Konsequenzen, denn es besteuerte zunächst nur den Verkauf der Anteile. Die Besteuerung der stillen Reserven des an die GmbH vermieteten Grundstücks in Höhe von 100.000 Euro erfolgte erst zwei Jahre später. So hatte die öffentliche Hand einen vermeidbaren Zinsverlust zu tragen.
- Ein Arzt mit Einnahmenüberschussrechnung brachte seine Einzelpraxis zu Buchwerten in eine bilanzierende Personengesellschaft ein. Eine Veräußerung oder Aufdeckung der stillen Reserven erfolgte nicht. Er erklärte einen Veräußerungsgewinn aus selbständiger Arbeit von 489.000 Euro, den das Finanzamt wie beantragt begünstigt besteuerte – zu Unrecht. Richtig wäre es gewesen, den Einbringungs- oder Übergangsgewinn als laufenden Gewinn zu besteuern.
- Die Steuerpflichtige übertrug ihre Anteile an einer Personengesellschaft und an einer GmbH auf die verbleibende Gesellschafterin. Hierdurch endete die Betriebsaufspaltung zwischen den Gesellschaften. Die Übertragung erfolgte ohne Gegenleistung unter Freistellung von allen betrieblichen Verbindlichkeiten und Bürgschaften. Das Finanzamt beurteilte den Vorgang als unentgeltlich und berücksichtigte keinen Veräußerungsgewinn, obwohl das Kapitalkonto negativ war. Nach Aktenlage war in Höhe dieses Kapitalkontos ein Veräußerungsgewinn von 22.000 Euro entstanden. Das Finanzministerium räumte ein, die Auffassung des Landesrechnungshofes könne zutreffen.
- Der Steuerpflichtige veräußerte seine Tankstelle für 160.000 Euro, obwohl allein der Buchwert des Tankstellengrundstücks 330.000 Euro betrug. Das Finanzamt verlangte den erklärten Veräußerungsverlust von 175.000 Euro. Es ermittelte nicht, warum der Kaufpreis niedriger war als der Buchwert des Grundstücks. Hierfür müssen besondere Umstände vorliegen, die nach Aktenlage nicht erkennbar waren. Nach

¹¹⁸ Eine wesentliche Betriebsgrundlage (meist ein Grundstück) wird an eine GmbH vermietet. Gesellschafter der GmbH und Eigentümer der Betriebsgrundlage ist dieselbe Person oder Personengruppe.

Anregung des Landesrechnungshofes ermittelte das Finanzamt den Sachverhalt. Nunmehr ergab sich ein Veräußerungsgewinn von 248.000 Euro. Das Finanzministerium teilte mit, die Änderung habe zu Mehrsteuern von 41.000 Euro geführt.

(307) Die Steuerverwaltung hat viel Geld und Zeit aufgewandt für die Entwicklung und Einführung von Risikomanagementsystemen (RMS). Diese RMS sollen den Aufwand für die Bearbeitung der risikoarmen Steuerfälle minimieren, damit die Bearbeiter die dort eingesparte Zeit zur Prüfung der potentiell risikobehafteten Fälle verwenden können. Zu diesen Fällen gehören regelmäßig Betriebsveräußerungen und -aufgaben. Spätestens wenn die gebotene Prüfung dieser Sachverhalte unterblieben ist, sind die Vorgesetzten gefordert. Die Sachgebietsleiter haben sicherzustellen, dass die Steuererklärungen jedenfalls insoweit eingehend geprüft werden.

(308) Das Finanzministerium stellte nach seinen Geschäftsprüfungen in drei Finanzämtern im Mai dieses Jahres zur Funktionsweise des RMS und zur Qualität der personellen Bearbeitung der Risikohinweise fest, *„dass sich die hiesigen Finanzämter mit Einführung des RMS zwar auf die durch das System vorgegebenen Prüfungen beschränken könnten. Tatsächlich nehmen sie aber darüber hinaus häufig auch weitergehende Prüfungen und Änderungen vor. Insofern hat die Einführung des RMS nicht zu einem radikalen Schnitt in der bisherigen Bearbeitungsweise ... geführt. Vielmehr handelt es sich insoweit um einen – noch andauernden – Umstellungsprozess“*.

(309) Die Finanzämter „profitieren“ davon, dass die Steuerberater überwiegend richtige Gewinnermittlungen vorlegen. Jede unterlassene Prüfung spart Zeit und manchem Bearbeiter mag das Risiko vertretbar erscheinen, eine Gewinnermittlung ungeprüft passieren zu lassen. Der Landesrechnungshof beanstandet diese Praxis und erwartet, dass Veräußerungsvorgänge regelmäßig eingehend geprüft werden – zumal, wenn ihnen ein erhebliches Steuerpotential innewohnt. Dies den Sachbearbeitern wie den Sachgebietsleitern nahezubringen, obliegt dem Finanzministerium.

(310) Das Finanzministerium hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes im Rahmen einer Dienstberatung mit den Hauptsachgebietsleitern Einkommensteuer ausgewertet.

(311) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

9 Verwahrungen und Vorschüsse

Die Landesverwaltung hat die im Ergebnis einer vorhergehenden Prüfung zugesagten Maßnahmen noch nicht vollständig umgesetzt. Ein Teil der Verwehr- und Vorschussbuchungen wäre vermeidbar gewesen. Das Finanzministerium, aber auch die anordnenden Dienststellen sind aufgefordert, die Ursachen hierfür zu beheben.

(312) Grundsätzlich sind Ein- und Auszahlungen unverzüglich bei den entsprechenden Haushaltstiteln zu buchen, um stets einen Überblick über die aktuelle Haushaltslage zu behalten. Ein- bzw. Auszahlungen dürfen als Verwahrung bzw. Vorschuss gebucht werden, solange sie nicht endgültig gebucht werden können.¹¹⁹ Über Verwahrungen und Vorschüsse wird außerhalb des Haushaltes Buch geführt. Sie begünstigen bzw. belasten die Liquidität des Landes.

(313) Neben einer Nachschau zur „Prüfung der Bearbeitung der aufzuklärenden Verwahrungen durch die Landeszentalkasse (LZK)“, wurden u. a. Verwahrungen aus nicht zugestellten Auszahlungen (Rückläufer) sowie Vorschüsse durch nicht automatisch zuzuordnende Lastschriften geprüft.

1 Aufzuklärende Verwahrungen und Vorschüsse der Landeszentalkasse

(314) Hatte der Landesrechnungshof bei örtlichen Erhebungen im Haushaltsjahr 2004 noch rd. 130.000 aufzuklärende Verwahrungen festgestellt, so entwickelte sich die Anzahl der aufzuklärenden Verwahrungen und Vorschüsse der Landeszentalkasse seit 2009 wie folgt:

Tabelle 17: Anzahl aufzuklärende Verwahrungen und Vorschüsse, 2009 bis 2011

Bezeichnung lt. ProFiskal	Haushaltsjahr 2009		Haushaltsjahr 2010		Haushaltsjahr 2011	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Aufzuklärende Verwahrungen	94.248		89.915		89.839	
darunter:						
- Einnahmen mit Kassenzwecken ¹²⁰	47.504	50	46.681	52	48.782	54
- alle Justizbehörden	31.557	33	28.816	32	27.263	30
Aufzuklärende Vorschüsse	4.378		4.373		3.827	
darunter:						
- Unberechtigte Lastschriften ¹²¹	4.072	93	3.935	90	3.488	91

Quelle: ProFiskal-Daten, E-Mail Finanzministerium vom 12.10.2012.

¹¹⁹ Vgl. § 60 Abs. 1 und 2 LHO.

¹²⁰ Einnahmen mit Kassenzwecken zur automatisierten Zuordnung ohne Justizbehörden.

¹²¹ Entgegen der Bezeichnung des Vorschusses handelte es sich hierbei regelmäßig um Lastschriften, die nicht sofort automatisiert zugeordnet werden können.

Von den aufzuklärenden Verwahrungen sind im Haushaltsjahr 2011 30 % den Justizbehörden und 54 % allen weiteren Behörden zuzuordnen. Schwerpunkt im Bereich der Justiz sind die Staatsanwaltschaften. Bei den aufzuklärenden Vorschüssen handelte es sich zu mehr als 90 % um unberechtigte Lastschriften.

Ausgehend von 5 Euro Kosten je Buchungsvorgang¹²² entstanden unter Berücksichtigung der o. a. Fallzahlen Kosten von rd. 470.000-490.000 Euro jährlich. Unvermeidbar sind Verwahrungen und Vorschüsse mit den entsprechenden Kostenfolgen immer dann, wenn Zahlungspartner bekannte und für die ordnungsgemäße Zuordnung notwendige Angaben bei der Zahlung nicht angeben. Gleichwohl wäre nach den Prüfungserkenntnissen ein nicht unwesentlicher Anteil der Verwahr- und Vorschussbuchungen vermeidbar gewesen.

1.1 Nachschau Prüfung der aufzuklärenden Verwahrungen der Landeszentalkasse

(315) Der Landesrechnungshof hatte 2004 die Bearbeitung der aufzuklärenden Verwahrungen durch die LZK geprüft und über seine Ergebnisse im Jahresbericht 2005¹²³ informiert.

Das Finanzministerium hatte in seiner Stellungnahme¹²⁴ erklärt, die Anzahl der Verwahrungen zu verringern. Ein Teil der Maßnahmen wurde umgesetzt. Defizite bestehen weiterhin im Justizbereich. Erst mit Einführung neuer IT-Verfahren soll abgesichert werden, dass Zahlungsaufforderungen einheitlich erstellt und mit einmaligen Kassenzeichen angeordnet werden. Für die Verwahrbearbeitung durch mittelbewirtschaftende Dienststellen wurden 2008 die technischen Voraussetzungen zwar geschaffen, die Funktionalität wurde aber erst seit 2011 im Landesamt für Innere Verwaltung pilotiert. Obwohl hiermit eine Selektion von Verwahrungen einer Verwahrbuchungsstelle nach fünf ihrer Ursachen möglich ist, wurden Auswertungen mit Nutzung dieser ProFiskal-Funktionalität nicht vorgelegt. Statt dessen versuchte die LZK aus Auffälligkeiten bei der Bearbeitung die Ursachen und Verursacher von Verwahrungen zu ermitteln.

(316) Nach Aussage des Finanzministeriums war für eine erfolgreiche Pilotierung der Verwahrbearbeitung durch die mittelbewirtschaftenden Dienststellen ab 2009 eine Reorganisation bei der Führung der Verwahrbuchungsstellen sowie die Einbeziehung weiterer behördenbezogener Bankkonten erforderlich. Es sollen künftig durch die LZK Schwerpunkte der Verwahr-

¹²² Vgl. Nr. 1 Anlage zu VV zu § 59 LHO – Kleinbeträge.

¹²³ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2005): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2005, Tzn. 113-121.

¹²⁴ Stellungnahme des Finanzministeriums vom 11.10.2005.

und Vorschussbuchungen nach dem Verursacherprinzip ermittelt und unter Einbeziehung der mittelbewirtschaftenden Dienststellen regelmäßig Reports erstellt werden. Es sei beabsichtigt, auf dieser Grundlage zielgerichtete Maßnahmen zu ergreifen.

(317) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bemühungen des Finanzministeriums, die Verwahrbearbeitung effizienter zu gestalten bzw. ihre Entstehung gemeinsam mit den anordnenden Behörden zu verhindern. Um die Verwahrbearbeitung durch die Dienststellen schneller umzusetzen, sollten auch die einzahlungintensiven Bereiche – dabei insbesondere der Justizbereich – einbezogen werden.

1.2 Ursachen der aufzuklärende Verwahrungen und Vorschüsse

(318) Aufzuklärende Verwahrungen bzw. Vorschüsse wie „Unberechtigte Lastschriften“ entstehen regelmäßig, wenn Ordnungsmerkmale wie das Kassenzeichen bzw. ein vorher festgelegtes konstantes, alphanumerisches Merkmal zzgl. eines Sonderzeichens bei der Zahlung nicht oder fehlerhaft angegeben werden.

Die geprüften, aufzuklärenden Einzahlungen waren überwiegend zurückzuführen auf fehlende Kassenzeichen (37 %) und fehlerhafte Kassenzeichen (25 %) im Verwendungszweck. Dabei war auffällig der hohe Anteil von wiederkehrenden Ratenzahlungen. Die fehlende bzw. fehlerhafte Angabe des Kassenzeichens ist u. a. begründet in der schweren Erfassbarkeit des 13-stelligen Kassenzeichens. Bei 4 % der geprüften aufzuklärenden Verwahrungen handelte es sich um Einzahlungen, bei denen die Bescheide/Rechnungen verschickt wurden ohne zeitgleiche Anordnung der Forderungen. Die Forderungen wurden vor der Anordnung bezahlt und mussten verwahrt werden. Dies trat vorrangig bei Verwendung von Kassenzeichenlisten auf.¹²⁵

(319) Im Jahr 2011 wurden 3.488 Auszahlungen per Lastschrift als Vorschuss gebucht. Die stichprobenweise Prüfung hat gezeigt, dass das alphanumerische Merkmal (18 %) sowie das Sonderzeichen (16 %) nicht mit der Auszahlungsanordnung übereinstimmten. 26 % der Lastschriften wurden aufgrund eines ProFiskal-Programmfehlers nicht automatisiert zugeordnet.

(320) Das Finanzministerium werde, um die Ursachen zu unterbinden, die Arbeitsanweisung Mittelbewirtschaftung um ausdrückliche Erfassungshinweise ergänzen. Zur besseren Handhabung des 13-stelligen Kassenzeichens sei die vom Landesrechnungshof vorgeschlagene Trennungen innerhalb der Ziffernfolge technisch möglich und vorstellbar. Der monierte ProFiskal-Programmfehler soll mit der ProFiskal-Version P3 01.09 korrigiert werden.

¹²⁵ Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt – 0805 111.01, Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei – 0811 112.01, Landesamt für Gesundheit und Soziales – 1016 112.01.

(321) Der Landesrechnungshof regt an, die Umsetzung der Arbeitsanweisung Mittelbewirtschaftung in den verursachenden Dienststellen zu prüfen und bei Bedarf entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Trennungen innerhalb des Kassenzeichens werden durch die Zahlungspflichtigen regelmäßig nur eingefügt, wenn die Dienststellen dies beim Verwendungszweck in Rechnungen/Bescheiden vorgeben. Das bedarf entsprechender Regelungen.

2 Verwahrungen aus Rückläufern¹²⁶

(322) Anordnungen sind erforderlich, um Auszahlungen zu leisten. Die Anordnung ist eine Abfolge von Entscheidungen, mit denen die Verantwortlichkeiten für die Richtigkeit der zu leistenden Auszahlung wahrgenommen werden. Die Verantwortlichkeiten erstrecken sich u. a. darauf, dass die in der Anordnung und in den sie begründenden Unterlagen enthaltenen, für die Zahlung maßgebenden Angaben vollständig und richtig sind.¹²⁷

(323) Im Haushaltsjahr 2011 wurden 2.016 Überweisungen des Landes im Zahlungsverkehr abgewiesen. Der Landesrechnungshof hat bei den geprüften „Rückläufern“ festgestellt, dass:

- 3 %, mithin acht Zahlungen des Landes von insgesamt rd. 18.000 Euro, durch die Zahlungsempfänger wegen Doppelzahlung zurückgewiesen wurden,
- 60 % der Rückläufer aufgrund falscher Bankverbindungen und
- 19 % aufgrund erloschener Konten

abgewiesen wurden. Sowohl Doppelzahlungen als auch Rückläufer aus Auszahlungen mit unrichtigen Anordnungsdaten sind Beleg für eine nicht ordnungsgemäße Ausübung der Verantwortlichkeiten bei den Anordnungen.

(324) Das Finanzministerium hat entsprechende Maßnahmen zugesagt und wird die Arbeitsanweisung Mittelbewirtschaftung um Hinweise auf die Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten ergänzen.

(325) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Finanzministerium gemeinsam mit den anordnenden Dienststellen die notwendigen Maßnahmen umsetzt.

(326) Die Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

¹²⁶ Bei sog. Rückläufern handelt es sich um nicht eingelöste Auszahlungen (Überweisungen) des Landes, die z. B. wegen falscher Bankverbindung den Konten des Landes wieder gutgeschrieben werden. Sie werden bis zu ihrer Aufklärung verwahrt. Die LZK ermittelt die ursprüngliche Auszahlung, informiert die anordnenden Dienststellen. Diese entscheiden über das weitere Vorgehen, d. h. die erneute Überweisung an eine gültige Bankverbindung oder die Vereinnahmung im Haushalt.

¹²⁷ Vgl. VV Nrn. 1.1.1 und 1.2.1 zu §§ 70 bis 80 LHO.

Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus

10 Förderung von Maßnahmen zur Stärkung der Kultur der Selbständigkeit

Ein Projekt zur Unterstützung der Vernetzung und Professionalisierung von Klein- und Kleinstunternehmen hätte nicht mit Zuwendungen gefördert werden dürfen. Nach der Richtlinie zur Förderung des Unternehmergeistes hätte das Projekt nur potentielle oder in der Gründungsphase befindliche Existenzgründer ansprechen dürfen. Die Mehrzahl der Projektteilnehmer hatte demgegenüber bereits die Gründungsphase abgeschlossen.

Die Aufgaben der mit Zuwendungen geförderten Koordinierungsstelle „Unternehmensnachfolge“ hätten in derselben Qualität und mit wesentlich geringerem Aufwand an Landes- bzw. Fördermitteln von den Handwerks- sowie Industrie- und Handelskammern wahrgenommen werden können.

Die mit Zuwendungen geförderten Personal- und Sachausgaben von Bildungsträgern für die Beratung und Betreuung von Schülerfirmen fallen vor allem bei den Reisekosten und den Projektstunden je Schülerfirma in deutlich unterschiedlicher Höhe an, ohne dass hierfür fachliche Gründe erkennbar gewesen wären.

(327) Gegenstand der Prüfung waren aus Mitteln des ESF finanzierte Fördermaßnahmen (Titel 0608 683.60) nach der „Richtlinie zur Förderung des Unternehmergeistes“ vom 14. Mai 2009 (AmtsBl. M-V S. 460) und der gleichnamigen Vorgängerrichtlinie vom 5. März 2002 (AmtsBl. M-V S. 380). Nach Nr. 1 der Richtlinien werden die Zuwendungen zur Weiterentwicklung des Unternehmergeistes gewährt, um zur Verbesserung des Klimas für Existenzgründungen und zur Entwicklung positiver Einstellungen zur Selbständigkeit und Eigenverantwortung als Alternative zur abhängigen Beschäftigung beizutragen. Zuwendungsempfänger sind natürliche und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts, die potentielle oder in der Gründungsphase befindliche Existenzgründer sind. Dies ergibt sich aus Nr. 2 erster bis siebter Spiegelstrich der Richtlinie vom 14. Mai 2009 bzw. Nr. 4.2 bis 4.4 der Richtlinie vom 5. März 2002. Danach sind unter anderem die Vernetzungen von Beratungsangeboten für Existenzgründer und die Beratung und Begleitung von Schülerfirmen Gegenstand der Förderung.

(328) Die Zuwendungen werden im Rahmen der Projektförderung grundsätzlich im Wege der Anteilfinanzierung als nicht rückzahlbare Zuschüsse in Höhe von bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben gewährt. Bewilligungsbehörde ist gemäß Nr. 7.1 der Richtlinie vom 14. Mai 2009 das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGuS). Die Antragsprüfung er-

folgt bei Förderanträgen zur Gründung und Betreuung von Schüleranträgen – zumindest seit Ende 2007 – auf vertraglicher Grundlage durch die landeseigene Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH (GSA).

1 Vernetzung von Klein- und Kleinstunternehmen

(329) Zur Unterstützung der Vernetzung und Professionalisierung von Klein- und Kleinstunternehmen hat das LAGuS mit Bescheid vom 01.04.2009 bzw. Änderungsbescheid vom 01.06.2010 Zuwendungen von rund 450.000 Euro bewilligt. Gegenstand dieses Projekts ist die Unterstützung von Klein- und Kleinstunternehmen durch Bildungs- und Beratungsangebote sowie Serviceleistungen in Form von Netzwerktreffen, Stammtischen, Workshops, Visitenkartenpartys und Arbeitsplätzen in einem sogenannten Lokalen Ressourcen Center. Hierdurch sollen Klein- und Kleinstunternehmen stabilisiert oder bei der Betriebsübergabe unterstützt werden.

(330) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass nach der einschlägigen Richtlinie vom 5. März 2002 die Maßnahme nicht hätte gefördert werden dürfen. Das Projekt spricht überwiegend nicht potentielle bzw. in der Gründungsphase befindliche Existenzgründer an. Die Mehrzahl der Projektteilnehmer hatte vielmehr bereits vor ihrer Teilnahme an der Maßnahme die Gründungsphase abgeschlossen.

2 Koordinierungsstelle „Unternehmensnachfolge“

(331) Mit Zuwendungsbescheid vom 11. Februar 2009 wurden für die sogenannte Koordinierungsstelle „Unternehmensnachfolge“ Fördermittel in Höhe von rund 685.000 Euro als Anteilfinanzierung von 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben bewilligt. Die Koordinierungsstelle „Unternehmensnachfolge“ ist ein Projekt einer Tochtergesellschaft eines überregional tätigen Bildungsträgers. Ziel der geförderten Maßnahme ist es, kleinere Unternehmen bei der Bewältigung von Problemen der Unternehmensnachfolge zu unterstützen und insbesondere zu gewährleisten, dass für wirtschaftlich tragfähige Unternehmen eine Nachfolgeregelung gefunden und die Unternehmensfortführung gewährleistet wird.

(332) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die von der Zuwendungsempfängerin übernommenen Aufgaben ebenso gut und mit wesentlich geringerem Aufwand an Landes- bzw. Fördermitteln von den Handwerks- sowie Industrie- und Handelskammern hätten wahrgenommen werden können.

(333) Ferner hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass nicht zuwendungsfähige Ausgaben der Zuwendungsempfängerin für Personal in Höhe von rund 15.000 Euro und für die Präsentati-

on der Koordinierungsstelle in Höhe von rund 70.000 Euro als zuwendungsfähig anerkannt worden sind. Darüber hinaus sind Verwaltungsgemeinkosten für dieses und ein weiteres parallel laufendes Projekt der Zuwendungsempfängerin von insgesamt rund 50.000 Euro als zuwendungsfähig anerkannt worden, obwohl diese Ausgaben bereits in anderen ebenfalls geförderten Kostenpositionen enthalten waren. Ferner war unmittelbar nach Ablauf des ersten Drittels des Zuwendungszeitraums der Zuwendungsempfängerin und der Bewilligungsbehörde bekannt, dass sich die im Finanzierungsplan veranschlagten und dem Bewilligungsbescheid zugrunde gelegten Ausgaben ermäßigt hatten. Die deshalb gebotene Verringerung der Zuwendungen und Änderung des Zuwendungsbescheids hat die Bewilligungsbehörde nicht vorgenommen.

3 Beratung und Betreuung von Schülerfirmen

(334) Bei Förderanträgen von Bildungsträgern, die Schülerfirmen beraten und betreuen (Beratungsagenturen), entsteht Doppelarbeit. Förderanträge werden zunächst von der GSA als antragsannahmender und -bearbeitender Stelle geprüft und anschließend mit einem Prüfbericht an die Bewilligungsbehörde LAGuS weitergeleitet. Dieses nimmt seinerseits eine Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen nach der Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO vor und fertigt einen Prüfvermerk zum Antrag. Dieses Verfahren verstößt gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 LHO).

(335) Die vom Land geförderten Personal- und Sachausgaben für die Beratung und Betreuung von Schülerfirmen fallen bei den Bildungsträgern in verschiedenen Positionen – beispielsweise bei dem Projektstunden je Schülerfirma oder bei den Reisekosten – in deutlich unterschiedlicher Höhe an, ohne dass hierfür fachliche Gründe erkennbar gewesen wären. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, einen einheitlichen Vordruck für die Erstellung der Sachberichte der Beratungsagenturen zu entwickeln und zu verwenden, um die Vergleichbarkeit der Personal- und Sachkostenpositionen zu gewährleisten, und erst ab einer Mindestzahl von vier Schülern die Gründung einer Schülerfirma zu fördern.

4 Stellungnahme des Ministeriums

(336) Das Ministerium nimmt pauschal auf seine Stellungnahme vom 14.05.2012 zum Entwurf der Prüfungsmitteilungen und seine Stellungnahme vom 10.08.2012 zu den Prüfungsmitteilungen Bezug, ohne auf Einzelheiten des Berichtsbeitrags einzugehen. Der Landesrechnungshof hat diese Stellungnahmen im Prüfungsverfahren berücksichtigt.

(337) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

11 Zukunftskonzept für den Ihlenberg

Die Landesregierung muss weitere Beschlüsse zu den betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Ihlenberger Abfallentsorgungsgesellschaft mbH und die Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Altlasten Mecklenburg-Vorpommern mbH fassen. Zu diesem Zukunftskonzept für diese Landesbeteiligungen gehört vor allem eine Festlegung der Landesregierung, welcher Abfall in welchen Mengen für die Ablagerung auf dem Ihlenberg akquiriert werden soll. Nur auf dieser Grundlage können die Rückstellungen für Rekultivierung und Nachsorge belastbar berechnet werden.

1 Pressemitteilung des Wirtschaftsministeriums

(338) Mit Pressemitteilung vom 14.12.2010 hat das Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus (Wirtschaftsministerium) mitgeteilt, dass die Landesregierung über einen Bericht zur aktuellen Situation der Deponie Ihlenberg beraten habe und dass nach diesem aus bergbautechnischer und betriebswirtschaftlicher Sicht ein maximal verbleibender Betriebszeitraum für die Deponie von 25,5 Jahren die sinnvollste Variante sei: Bei Nutzung der genehmigten Randbedingungen ergebe sich ein verfügbares Deponievolumen von ca. 8.700.000 m³. Bei einer Einbaudichte von 1,32 Tonnen je m² betrage die notwendige Einlagerungsmenge rd. 11,5 Mio Tonnen. Die Laufzeit der Deponie hänge von der jährlichen Einlagerungsmenge ab, die auf etwa 400.00 bis 500.000 Tonnen/Jahr geschätzt werde. Bei einem Durchschnitt von 450.000 Tonnen sei ein verbleibender Betriebszeitraum für die Deponierung von 25,5 Jahren errechnet worden. Daher werde auf der Deponie in 2011 mit ersten Maßnahmen zur endgültigen Oberflächenabdichtung im Altbereich der Deponie begonnen.

2 Kabinettsbeschluss

(339) Gemäß Ziffer 1 des Protokolls der Kabinettsitzung vom 14.12.2010 hat die Landesregierung den Bericht „Aktuelle Situationsbeschreibung am Standort Ihlenberg“ zur Kenntnis genommen. Nach Ziffer 2 wurden die zuständigen Ressorts sowie die Aufsichtsräte und Geschäftsführungen der Ihlenberger Abfallentsorgungsgesellschaft mbH (IAG) und Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Altlasten M-V mbH (GAA) beauftragt, die in dem Bericht „Aktuelle Situationsbeschreibung am Standort Ihlenberg“ aufgezeigten Prüfungen durchzuführen und die sich daraus ergebenden Maßnahmen umzusetzen. Ferner wurde das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (Landwirtschaftsministerium) gebeten, die Vorstellungen des Aufsichtsrates der GAA zu den weiteren vertraglichen Beziehungen zwischen Land-

wirtschaftsministerium und GAA zu prüfen und ggf. notwendige Maßnahmen in Abstimmung mit Wirtschaftsministerium einzuleiten (Ziffer 3 des Protokolls).

(340) Nach dem Protokoll der Kabinettsitzung vom 14.12.2010 hat sich danach die Landesregierung lediglich zur Situation des Standorts Ihlenberg berichten lassen und Prüfaufträge vergeben. Beschlüsse zur Reduzierung des Betriebszeitraums der Deponie auf 25,5 Jahre und der Einlagerungsmenge von 11,5 Mio. Tonnen, wie mit Pressemitteilung vom 14.12.2010 verkündet, sind dem Protokoll nicht zu entnehmen. Der Landesrechnungshof ist im Prüfungsverfahren unwidersprochen davon ausgegangen, dass die Landesregierung gleichwohl diese Festlegungen zum Betriebszeitraum und zur Verfüllmenge als verbindliche Beschlusslage ansieht.

3 Erwirtschaftung der Rückstellung für Rekultivierung und Nachsorge

(341) Nach dieser Beschlusslage der Landesregierung vom 14.12.2010 über die Zukunft der Deponie Ihlenberg soll der verbleibende Betriebszeitraum der Deponie Ihlenberg von 37 Geschäftsjahren auf 25,5 Jahre reduziert werden. Das verfügbare Deponierungsvolumen verringert sich dann von 11.490.000 m³ auf ca. 8.700.000 m³. In Folge dessen beträgt die noch notwendige Einlagerungsmenge von deponierbarem Abfall rd. 11,5 Mio. Tonnen.

(342) Bei der beschlossenen Verkürzung des Betriebszeitraums der Deponie wird die Einlagerungsmenge von deponierbarem Abfall entgegen der ursprünglich geplanten Vollverfüllung der Deponie verringert. Durch die nunmehr vorgesehene Teilverfüllung der Deponie verändert sich der Deponiekörper; die Gesamtkosten und die notwendigen Rückstellungen für Rekultivierung und Nachsorge sinken. Gleichwohl steigen die spezifischen Kosten für Rekultivierung und Nachsorge pro Jahr und pro Kubikmeter deponiertem Abfall. Diese Erhöhung der spezifischen Kosten resultiert aus der deutlich verkürzten Betriebsdauer und der damit verbundenen geringeren Menge deponierten Abfalls auf der Deponie. Demnach stehen der IAG 11,5 Geschäftsjahre weniger zur Verfügung, um jene Umsatzerlöse zu erwirtschaften, die notwendig sind, um die nunmehr höheren jährlichen Aufwendungen für die Bildung der Rekultivierungs- und Nachsorgerückstellung decken zu können.

(343) Der Landesrechnungshof stützt sich bei seiner Bewertung der Entscheidung der Landesregierung auf das Gutachten zur Ermittlung der Stilllegungs- und Nachsorgeverpflichtung der Deponie Ihlenberg (Handels- und steuerrechtliche Berechnung) der IWA Ingenieurgesellschaft für Industriebau, Wasser- und Abfallwirtschaft mbH vom April 2009 sowie auf die Gutachterliche Stellungnahme des Ingenieurbüros Birkhahn + Nolte¹²⁸ „Konzept der Unter-

¹²⁸ BN Umwelt GmbH.

nehmensfortführung, Bereich Deponietechnik“ vom 09.08.2010. Demnach betragen die Gesamtkosten für die Rekultivierung und Nachsorge bei einer Vollverfüllung der Deponie 278 Mio. Euro (IWA-Gutachten), bei einer Teilverfüllung der Deponie 226 Mio. Euro (eigene Berechnungen auf der Grundlage des Gutachtens Birkhahn + Nolte).

4 Verschlechterung der Ertragslage der IAG mbH

(344) Durch die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Abfallwirtschaft zu einer Stoffstrom-, Energie- und Ressourcenwirtschaft ist bundesweit ein deutlicher Abfallmengen- und Umsatzrückgang zu verzeichnen. Der starke Verdrängungswettbewerb auf dem Abfallmarkt führte dazu, dass zum Einen die zur Verfügung stehenden Abfallmengen geringer wurden und zum Anderen auf Grund ausreichender Entsorgungskapazitäten die Entsorgungspreise sanken.

Die Jahresergebnisse der IAG bestätigen diese negative wirtschaftliche Tendenz. Ursächlich hierfür war zum Einen, dass die deponierten Abfallmengen in den vergangenen Geschäftsjahren nicht wie geplant erreicht werden konnten; die Umsatzerlöse gingen rapide zurück. Dieser Rückgang ist durch die gesetzliche Änderung des Deponierechts verursacht, nach der nur noch Abfallstoffe, deren Brennwert kleiner als 6.000 kJ/kg ist, deponiert werden dürfen. Durch die neue Deponieverordnung ist die Ablagerung heizwertreicher Materialien, wie z. B. der Schredderleichtfraktion, nicht mehr gestattet. Durch diese gesetzliche Änderung fallen für die IAG hochpreisige Deponierungsmengen weg, deren Umsatzanteil bislang das Ergebnis der IAG wesentlich prägten. Zum Anderen sind die stark reduzierten Jahresergebnisse der IAG auf die nicht zufriedenstellende Auslastung der Restabfallbehandlungsanlage zurückzuführen. Die Jahreskapazität der Anlage von 150.000 Mg wurde in 2009 – wie auch in den Vorjahren – nur zu rd. zwei Drittel ausgelastet. Die Erlöse aus dem Gewerbeabfall sanken sowohl auf Grund des Rückgangs der Gewerbeabfallmengen als auch wegen des Preisrückgangs. Auch zukünftig wird die Auslastung der Restabfallbehandlungsanlage 70 % nicht übersteigen.

Obwohl die IAG in den zurückliegenden Jahren noch erhebliche Überschüsse erwirtschaftet hat, sank der Jahresüberschuss in den letzten vier Geschäftsjahren um rd. 60 %:

Tabelle 18: Jahresüberschüsse der IAG mbH, gerundet, 2008 bis 2011, in Euro

	Jahresüberschuss
2008	25.884.000
2009	8.727.000
2010	12.876.000
2011	10.716.000

Quelle: Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse der IAG mbH zum 31.12. der Jahre 2008 bis 2011.

(345) Der Landesrechnungshof erwartet auf der Grundlage der Berichte über die Prüfungen der letzten Jahresabschlüsse der IAG, dass die Umsatzerlöse mengen- und preisbedingt deutlich rückläufig sein werden. Der Deponierungsanteil sinkt tendenziell, und auf Grund der weiterhin rückläufigen Gewerbeabfallmengen ist auch von einer kostendeckenden Auslastung der Restabfallbehandlungsanlage nicht auszugehen.

5 Mögliche Auswirkungen auf den Landeshaushalt

(346) Da sich die GAA vollständig in Landesbesitz befindet, besteht die latente Gefahr, dass sich negative Ergebnisse der Tochtergesellschaft IAG auf den Landeshaushalt auswirken. Die wirtschaftliche Lage des Konzerns wird wesentlich durch das wirtschaftliche Ergebnis der IAG bestimmt. Auch wenn die Gesellschaften in den letzten Geschäftsjahren noch Überschüsse erwirtschaften konnten, so ist die wirtschaftliche Situation des Konzerns insbesondere wegen der sich längerfristig nicht verändernden Marktbedingungen prognostisch negativ. Schon die allgemeine Verschlechterung der betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die IAG erfordert ein tragfähiges Zukunftskonzept; verbindliche Vorgaben des Gesellschafters für die Geschäftsführung sind zwingend notwendig.

(347) Im Fokus des Landesrechnungshofes steht das Risiko, dass aus der Betätigung des Landes an den Abfallgesellschaften auf Grund der verpflichtenden Durchführung der Rekultivierungs- und Nachsorgemaßnahmen für die Deponie finanzielle haushalterische Konsequenzen für das Land erwachsen könnten. Mit der Kabinettsentscheidung vom 14.12.2010 hat sich dieses Risiko erhöht. Die Landesregierung muss deshalb der Geschäftsführung konkrete Handlungsanweisungen erteilen, mit welcher Geschäftsstrategie die Rückstellungen erwirtschaftet werden sollen.

6 Erforderlichkeit eines Zukunftskonzepts

(348) Die prognostisch negative Entwicklung der IAG erfordert neue strategische Entscheidungen der Gesellschafter: Die Landesregierung hat die Rahmenbedingungen dafür zu schaf-

fen, dass während der Betriebsdauer der Deponie ausreichend finanzielle Mittel für Rekultivierungs- und Nachsorgemaßnahmen der Deponie erwirtschaftet werden können.

(349) Die Deponie Ihlenberg ist als eine Entsorgungsanlage für gefährliche Abfälle (DK III - Deponie) zugelassen. Nach dem Gutachten des Ingenieurbüros Birkhahn + Nolte „Konzept der Unternehmensfortführung, Bereich Deponietechnik“ vom 09.08.2010 verfüge die Deponie über sehr gute Voraussetzungen als DK III - Deponie; diese Aufgabe solle als Kernkompetenz mit Fokussierung auf die damit verbundenen Aktivitäten, wie den ordnungsgemäßen und störungsfreien Einbau von DK III - Abfällen mit der Sicherstellung eines wirtschaftlichen Einbaubetriebes, konsequent ausgebaut werden.

(350) Mit der Entsorgung von gefährlichen Abfällen können vergleichsweise höhere Umsatzerlöse erzielt werden. Das von der Landesregierung zu entwickelnde Zukunftskonzept muss daher auch Vorgaben für die IAG enthalten, welcher Müll in welchen Quantitäten akquiriert werden soll. Je mehr gefährliche Abfälle akquiriert werden, desto besser sind die Aussichten, die noch notwendigen Rückstellungen für die Rekultivierungs- und Nachsorgemaßnahmen zu erwirtschaften.

(351) Ist dennoch absehbar, dass die von der IAG erwirtschafteten Mittel für die Rekultivierungs- und Nachsorgemaßnahmen der Deponie nicht ausreichen, hat die Landesregierung haushalterische Vorsorge zu treffen, um somit die Kosten in künftigen Jahren decken zu können.

7 Fehlen eines Zukunftskonzepts

(352) Die von der Landesregierung am 14.12.2010 getroffene Entscheidung über die begrenzte Fortführung der Deponie Ihlenberg basiert auf einer Kabinettsvorlage des Wirtschaftsministeriums. Diese Kabinettsvorlage kann nicht Grundlage eines Zukunftskonzepts für die Deponie Ihlenberg sein, weil sie zu den erforderlichen grundlegenden strategischen Zielsetzungen keine Festlegungen bzw. keine Beschlussfassung vorsieht. Insbesondere werden keine Direktiven für die Geschäftsführung zur Frage der Akquisition gegeben. Für die IAG bleibt unklar, welcher Abfall in welchen Mengen zu welchen Preisen eingelagert werden soll.

Das Wirtschaftsministerium hat die Landesregierung, wie auch das Protokoll vom 14.12.2010 ausweist, mit dieser Kabinettsvorlage lediglich über die aktuelle Situation der Deponie Ihlenberg informiert und den rechtlichen, wirtschaftlichen und personellen Ist-Zustand der Gesellschaften dargestellt. Unklar bleibt der Zweck der von der Landesregierung am 14.12.2010 erteilten Prüfaufträge für die Ressorts und die Gesellschaften (vgl. Tz. 339), da die Landesregie-

nung zeitgleich bereits ihre Entscheidung über die verkürzte Betriebszeit und reduzierte Einlagerungsmenge der Deponie Ihlenberg getroffen hatte (s. Tz. 338). Die Landesregierung hat damit ihre Entscheidungen auf nicht ausreichend geklärt fachlicher Grundlage getroffen (s. Tz. 340).

8 Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums

(353) Das Wirtschaftsministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die Landesregierung die notwendigen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen hat, dass während der Betriebsdauer der Deponie ausreichend finanzielle Mittel für Rekultivierungs- und Nachsorgemaßnahmen erwirtschaftet werden können. Das Wirtschaftsministerium teilt mit, die Geschäftsführung sei vor diesem Hintergrund bereits beauftragt worden, gutachterlich im Rahmen von alternativen betriebswirtschaftlichen Betrachtungen feststellen zu lassen, welche Szenarien bezüglich der Dauer des aktiven Geschäftsbetriebes in Betracht kämen. Erste Ergebnisse lägen bereits vor, müssten aber noch konkretisiert werden.

(354) Das Wirtschaftsministerium ist nicht der Auffassung des Landesrechnungshofes, dass sich mit der Kabinettsentscheidung vom 14.12.2010 das finanzielle Risiko für den Landeshaushalt erhöht habe. Aus dem bisherigen Geschäftsbetrieb habe die IAG liquide Mittel in Höhe von 270 Mio. Euro zweckgebunden für die in den nächsten Jahren durchzuführenden Rekultivierungsmaßnahmen beim Land in Form von Schuldscheindarlehen angelegt. Auch wenn unterstellt werde, dass sich durch die Verkürzung der Laufzeit der aktiven Deponierung die spezifischen Rekultivierungs- und Nachsorgekosten erhöhten, seien die bereits gebildeten Rückstellungen auskömmlich.

(355) Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu, dass offenbar unstreitig ist, dass die Landesregierung noch Beschlüsse zu den betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die IAG und die GAA fassen muss. Insbesondere wird zu entscheiden sein, welcher Abfall in welchen Mengen zur Ablagerung auf der Deponie Ihlenberg akquiriert werden soll. Nur auf dieser Grundlage können die Rückstellungen für Rekultivierung und Nachsorge belastbar berechnet werden. Ob die bisher erwirtschafteten Rückstellungen ausreichen, wird erst dann abschließend beurteilt werden können.

(356) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

12 Technologiefonds Mecklenburg-Vorpommern

Die vom Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus mit dem Management des Technologiefonds beauftragte Gesellschaft hat in zwei Fällen den Erwerb einer Beteiligung nicht mit der gebotenen kaufmännischen Sorgfalt geprüft und vorbereitet.

(357) Die Beihilfemaßnahme Technologiefonds Mecklenburg-Vorpommern ist am 18.08.2008 bei der EU-Kommission angemeldet worden. Die Kommission hat mit Schreiben vom 07.04.2009 mitgeteilt, dass die Maßnahme mit dem Gemeinschaftsrecht (Art. 87 Abs. 3 c EG-Vertrag) vereinbar sei.

(358) Die Technologiefonds Mecklenburg-Vorpommern GmbH (TFMV) ist ein revolvingender Risikokapitalfonds. Er soll jungen innovativen und wachstumsorientierten Kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)¹²⁹ mit Sitz oder wesentlicher Betriebsstätte in Mecklenburg-Vorpommern durch Verbesserung der Eigenkapitalstruktur den Zugang zum Fremdkapital erleichtern. Nach Einschätzung der Landesregierung kommen diese Unternehmen in ihren frühen Entwicklungsphasen kaum an Risikokapital. Banken würden eine Kreditfinanzierung technologieorientierter Investitionen aufgrund fachlicher Unsicherheiten über das Entwicklungspotenzial, die Marktreife oder das Interesse der Zielgruppe als klassisches Unternehmerrisiko oft ablehnen (Kapitalmarktlücke). Darüber hinaus sei die Kapitaldecke junger Unternehmen regelmäßig zu dünn. Diese Kapital- und Eigenkapitalücken würden die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen und damit des Landes beeinträchtigen.

(359) Um dieser Kapitalmarktlücke entgegenzuwirken, beteiligt sich der mit Gesellschaftsvertrag vom 07.12.2009 gegründete TFMV an jungen innovativen und wachstumsorientierten KMU in Mecklenburg-Vorpommern. Hierfür hat das Land mit Zuwendungsvertrag vom 07./10.12.2009 dem TFMV eine bedingt rückzahlbare Zuwendung in Höhe von rd. 4,46 Mio. Euro aus Mitteln des Sondervermögens „Zukunftsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ zur Verfügung gestellt.

(360) Das Eingehen von Beteiligungen durch den TFMV unterliegt verbindlichen Beteiligungsgrundsätzen, mit denen der Entscheidung der Kommission mit Schreiben vom 07.04.2009 Rechnung getragen wird.

¹²⁹ Unternehmen gelten als KMU, wenn sie weniger als 250 Personen beschäftigen und einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 43 Mio. Euro aufweisen. Kleine Unternehmen beschäftigen weniger als 50 Personen und haben einen Jahresumsatz oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 10 Mio. Euro.

Nach Ziffern 4.2. und 6.1 der Beteiligungsgrundsätze finanziert der TFMV durch Beteiligungen Zielunternehmen in der Seed-, Start-Up- und Expansionsphase¹³⁰ mit bis zu 1,5 Mio. Euro im Zwölfmonatszeitraum. Im Regelfall werden offene und stille Beteiligungen kombiniert (Ziff. 6.1 Beteiligungsgrundsätze). Beteiligungen sollen, soweit möglich, gemeinsam mit privaten Investoren eingegangen werden (Ziff. 6.2 Beteiligungsgrundsätze). Offene Beteiligungen werden in der Regel als Minderheitsbeteiligungen am Grund- bzw. Stammkapital der Gesellschaft eingegangen (Ziff. 6.4.1 Beteiligungsgrundsätze). Die Laufzeit einer stillen Beteiligung ist auf 10 Jahre beschränkt (Ziff. 6.4.2.1 Beteiligungsgrundsätze). Rückflüsse aus der Veräußerung von Beteiligungen hat der TFMV für die Eingehung neuer Beteiligungen zu verwenden.

(361) Die Beteiligungen des TFMV sind renditeorientiert und erfolgen ausschließlich nach wirtschaftlichen Grundsätzen mit dem Ziel, die Beteiligung wieder zu veräußern (Ziff. 1.1 Beteiligungsgrundsätze). Finanziert werden ausschließlich wirtschaftlich gesunde Zielunternehmen, die aufgrund ihrer geringen Größe und bestehenden Marktversagens keinen Zugang zu Risikokapital erhalten würden, deren langfristig profitable Aussichten jedoch eine angemessene staatliche Beihilfe rechtfertigen. Unternehmen in Schwierigkeiten i. S. der Leitlinien der Gemeinschaft für Staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten¹³¹ kommen für eine Beteiligung nicht in Betracht (Ziffn. 4.5 und 4.6 der Beteiligungsgrundsätze).

Der TFMV darf sich nur dann an einem Zielunternehmen beteiligen, wenn dieses ein schlüssiges, klar strukturiertes Unternehmenskonzept mit detaillierter und wirtschaftlich tragfähiger Planung, eine klare Exit-Strategie¹³² und eine geschlossene Gesamtfinanzierung im Planungszeitraum nachweist (Ziff. 5.2 Beteiligungsgrundsätze).

(362) Risikobeteiligungen des TFMV an kleinen Unternehmen in der Seed-, Start-Up- und Expansionsphase werden gemäß Ziff. 2.1 der Beteiligungsgrundsätze bei einer Beteiligungsquote privater Investoren von 30 % aufwärts als Beihilfen nach den „Leitlinien der Gemeinschaft für Staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikokapitalinvestitionen für kleinere und

¹³⁰ Die Seed-Phase ist die erste Phase einer Unternehmensgründung. Sie ist gekennzeichnet durch die Umsetzung einer Geschäftsidee, die Erstellung eines Geschäftskonzepts und die Herstellung erster Prototypen. Die Start-Up-Phase ist die Gründungsphase eines Unternehmens, bei der die Infrastruktur aufgebaut und erste Geschäftsfälle durch Marketingaktivitäten erschlossen werden. Die Expansionsphase folgt der Start-Up-Phase bei Neugründungen und ist gekennzeichnet durch intensives Wachstum des neuen Unternehmens, z. B. nach ersten Markterfolgen.

¹³¹ ABl. C 244/2 vom 01.10.2004.

¹³² Eine Zielvorstellung, wann und auf welche Weise der TFMV seine Beteiligung wieder aufgibt bzw. veräußert.

mittlere Unternehmen¹³³ gewährt. Gemäß Ziff. 2.2 der Beteiligungsgrundsätze werden Risikokapitalbeteiligungen an kleinen Unternehmen in der Seed- und Start-Up-Phase bei einer Beteiligungsquote privater Investoren von unter 30 % als Beihilfen nach dem „Gemeinschaftsrahmen für Staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation“¹³⁴, Nr. 5.4 Beihilfen für junge innovative Unternehmen, gewährt.

(363) Das Management des TFMV hat die GENIUS Venture Capital GmbH, die einzige Gesellschafterin des TFMV, übernommen. Einziger Gesellschafter der Managementgesellschaft ist der Technologie- und Gewerbezentrum e.V. Schwerin/Wismar. Die GENIUS hat nach dem Managementvertrag mit dem TFMV u. a. die Investitions- bzw. Beteiligungsentscheidungen für den TFMV unter Beachtung der Beteiligungsgrundsätze ausschließlich nach kaufmännischen Gesichtspunkten vorzubereiten und Beschlussvorlagen für den TFMV zu fertigen. Die Investitionsentscheidung selbst trifft ein unabhängiger Investmentausschuss des TFMV (§ 8 Abs. 4 des Gesellschaftsvertrags TFMV sowie Ziffn. 7.1, 7.3 und 9 Beteiligungsgrundsätze).

(364) Nach Auslaufen des Technologiefonds und Verkauf der vom TFMV erworbenen Beteiligungen voraussichtlich Ende 2018 müssen die zurückfließenden Fondsmittel gemäß Schreiben der Kommission vom 07.04.2009, Tz. 18, nach Möglichkeit wieder von einem revolvingierenden Fonds für die Förderpolitik von Mecklenburg-Vorpommern eingesetzt werden.

1 Prüfung des Landesrechnungshofes

(365) Der Landesrechnungshof hat geprüft, ob die GENIUS entsprechend ihren Verpflichtungen aus dem Managementvertrag Finanzierungsanfragen und Investitionsentscheidungen mit der gebotenen kaufmännischen Sorgfalt geprüft und die Beteiligungsgrundsätze des TFMV sowie die für Beteiligungen des TFMV geltenden weiteren rechtlichen Rahmenbedingungen beachtet hat.

(366) Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen hatten insgesamt 49 Unternehmen Finanzierungsanfragen bei der GENIUS gestellt. In 14 Fällen hatte GENIUS die Bearbeitung der Anfragen eingestellt, weil die Unternehmen nicht oder nicht ausreichend bei der Prüfung ihrer Finanzierungsanfragen mitwirkten. In 8 Fällen hat GENIUS die Finanzierungsanfrage abschlägig beschieden.

(367) Der TFMV hat sich bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen in 5 Fällen auf Empfehlung der GENIUS an Unternehmen beteiligt.

¹³³ ABl. 194/2 vom 18.08.2006.

¹³⁴ ABl. C 323 vom 30.12.2006.

Tabelle 19: Beteiligungsübersicht

	Beteiligungen					Summe
	offene			stille		
	erworbene Geschäftsanteile		Stammkapital in Euro	Zuführung Kapital- rücklage in Euro	in Euro	in Euro
	absolut	in %				
A GmbH	2.346	4,05	2.346,00	747.654,00		750.000,00
B GmbH	7.017	13,23	7.017,00	493.014,42		500.031,42
C GmbH	24.820	24,82	24.820,00	123.580,00	222.600,00	371.000,00
D GmbH	15.428	20,01	15.428,00	264.572,00	120.000,00	400.000,00
E GmbH	34.396	23,08	34.396,00	869.507,00		903.903,00
Summe			84.007,00	2.498.327,42	342.600,00	2.924.934,42

Quelle: Beschlussvorlagen der GENIUS;

Anmerkung: Die Fondsgesellschaft hat bei Ausgabe und Erwerb der Geschäftsanteile von der B GmbH und der E GmbH Agio gezahlt. Bei allen anderen Beteiligungen wurden die Geschäftsanteile zum Nennwert der übernommenen Stammeinlage erworben.

1.1 Beteiligung an Unternehmen in Schwierigkeiten

(368) Nach Ziff. 9 der Beteiligungsgrundsätze hat die GENIUS die Investitionsentscheidungen nach einem in der Branche bewährten Auswahlprozess und ausschließlich nach kaufmännischen Gesichtspunkten vorzubereiten.

(369) Der TFMV hat sich auf entsprechende Empfehlung der GENIUS in zwei Fällen an Unternehmen beteiligt, bei denen gewichtige Gründe dafür sprechen, dass sie sich seinerzeit i. S. der Leitlinien der Gemeinschaft für Staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen vom 01.10.2004 in Schwierigkeiten befanden. Sowohl nach den Beteiligungsgrundsätzen des TFMV (Ziff. 4.6) als nach der rechtlichen Bewertung der Kommission mit Schreiben vom 07.04.2009 (Tz. 26) gehören Unternehmen in Schwierigkeiten nicht zu den Zielunternehmen des TFMV. Ihnen darf der Fonds nicht über eine Beteiligung Risikokapital zur Verfügung stehen. Die Managementgesellschaft GENIUS hat in diesen Fällen die Investitionsentscheidungen des TFMV entgegen ihrer Verpflichtung aus Ziff. 9 der Beteiligungsgrundsätze nicht mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns vorbereitet. Im Einzelnen:

1.1.1 Beschlussvorlage vom 22.11.2010

(370) In diesem Fall votierte die GENIUS mit Beschlussvorlage vom 22.11.2010 für eine Beteiligung des TFMV, obwohl in den Jahresabschlüssen des Unternehmens für 2008 und 2009 durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge von rd. 361.000 Euro (2008) respektive rd. 588.000 Euro (2009) ausgewiesen waren. In der Beschlussvorlage führt GENIUS aus, dass zum 31.12.2010 ein Jahresfehlbetrag in Höhe von insgesamt 2,9 Mio. Euro und für das Geschäftsjahr 2011 ein Jahresfehlbetrag von rd. 1,6 Mio. Euro erwartet werde, ohne aber auf die

bilanzielle Überschuldung des Unternehmens hinzuweisen. Zwar stand das Unternehmen seinerzeit auch in Verhandlungen mit privaten Investoren über eine Beteiligung. Der Landesrechnungshof hat jedoch festgestellt, dass die privaten Investoren ihre Bereitschaft, sich am Unternehmen zu beteiligen und ihm Risikokapital zur Verfügung zu stellen, offenbar davon abhängig machten, dass auch der TFMV sich beteiligt und dem Unternehmen auf diese Weise staatliche Finanzmittel zuführt.

(371) Danach sprechen gute Gründe für die Annahme, dass sich das Unternehmen im Zeitpunkt der Entscheidung des TFMV für eine Beteiligung i. S. der Leitlinien vom 01.10.2004 in Schwierigkeiten befand. Gemäß Nr. 2.1.9 der Leitlinien geht die Kommission davon aus, *„dass sich ein Unternehmen ... in Schwierigkeiten befindet, wenn es nicht in der Lage ist, mit eigenen finanziellen Mitteln oder Fremdmitteln, die ihm von seinen Eigentümern oder Gläubigern zur Verfügung gestellt werden, Verluste aufzufangen, die das Unternehmen auf kurze oder mittlere Sicht so gut wie sicher in den wirtschaftlichen Untergang treiben werden, wenn der Staat nicht eingreift“*.

(372) Das Ministerium wendet ein, dass das Unternehmen als neu gegründetes Unternehmen nach Nr. 2.1.12 der Leitlinien kein Unternehmen in Schwierigkeiten sein könne.

Richtig daran ist, dass nach Nr. 2.1.12 der Leitlinien einem neu gegründeten¹³⁵ Unternehmen keine Rettungs- oder Umstrukturierungsbeihilfen gewährt werden können, und zwar auch dann nicht, wenn seine anfängliche Finanzsituation prekär ist. Wenn aber neu gegründeten Unternehmen keine Rettungsbeihilfen gewährt werden dürfen, ergibt sich daraus noch lange nicht, dass sie anstelle von Rettungsbeihilfen dann eben Risikokapitalbeihilfen erhalten dürfen, um auf diesem Weg aus ihren finanziellen Schwierigkeiten gerettet zu werden.

(373) Der Landesrechnungshof bemerkt ferner, dass der TFMV sich nur an jungen Unternehmen in der Seed-, Start-Up- und ersten Expansionsphase beteiligen darf. Wenn aber neu gegründete Unternehmen, wie das Ministerium vorträgt, schon begrifflich keine Unternehmen in Schwierigkeiten sein können, läuft die Einschränkung in Ziff. 4.6 der Beteiligungsgrundsätze, wonach sich der TFMV an Unternehmen in Schwierigkeiten nicht beteiligen darf, gänzlich leer.

(374) Das Ministerium wendet ferner ein, dass der Landesrechnungshof bei der Frage, ob sich das Unternehmen in Schwierigkeiten befunden hätte, nicht berücksichtigt habe, dass es ein Wahlrecht zur Aktivierung selbst geschaffener immaterieller Vermögensgegenstände

¹³⁵ Nach Nr. 2.1.12 der Leitlinien gilt ein Unternehmen in den ersten drei Jahren nach Aufnahme seiner Geschäftstätigkeit als neu gegründet.

gebe. Wenn die Beteiligungsunternehmen des TFMV von diesem Wahlrecht Gebrauch gemacht hätten, dann hätte, so das Ministerium, es sehr wahrscheinlich auch nicht eine bilanzielle Überschuldung der Unternehmen gegeben.

(375) Hierzu merkt der Landesrechnungshof an, dass die abstrakt-theoretischen Erwägungen des Ministeriums nicht weiter führen.

Es ist richtig, dass seit 2010 gemäß §§ 248 Abs. 2 Satz 1, 255 Abs. 2a HGB Aufwendungen für die Entwicklung – nicht aber die Aufwendungen für die Forschung – von selbst geschaffenen immateriellen Vermögensgegenständen unter bestimmten Voraussetzungen aktiviert werden dürfen. Das Ministerium trägt aber nichts dafür vor, dass das hier in Rede stehende Unternehmen seit Aufnahme seiner Geschäftstätigkeit überhaupt immaterielle Vermögensgegenstände entwickelt hat. Der Landesrechnungshof muss bis auf weiteres davon ausgehen, dass das Unternehmen im Zeitpunkt der Beteiligung des TFMV deshalb keine immateriellen Vermögensgegenstände aktiviert hatte, weil die Voraussetzung für die Aktivierung entsprechender Aufwendungen (noch) nicht gegeben waren.

(376) Das Ministerium trägt weiter vor, der Landesrechnungshof habe nicht berücksichtigt, dass typischerweise gerade junge Technologieunternehmen ihre zum Teil erheblichen Anlaufverluste durch wirtschaftliches Eigenkapital wie beispielsweise nachrangige Gesellschafterdarlehen finanzierten. So hätten die Darlehensgeber des Unternehmens bereits im Zeitpunkt der Prüfung der Finanzierungsanfrage im Oktober 2010 Rangrücktrittserklärungen abgegeben.

(377) Der Landesrechnungshof unterstellt als zutreffend, dass GENIUS schon bei Vorbereitung der Investitionsentscheidung des TFMV Rangrücktrittserklärungen der Darlehensgeber vorlagen¹³⁶. Auch dann hätte die Managementgesellschaft aber ihre Prüfung auf die verschiedenen Fallkonstellationen erstrecken müssen, in denen sich ein Unternehmen nach den Nrn. 2.9 bis 2.11 der Leitlinien auch dann in Schwierigkeiten befindet, wenn es nach deutschem Recht (noch) keinen Insolvenzantrag stellen müsste. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass nicht nur Unternehmen, die nach deutschem Recht insolvent sind, als Unternehmen in Schwierigkeiten i. S. der Leitlinien gelten. Vielmehr stellt insbesondere Nr. 2.1.9 der Leitlinien klar, dass nach Auffassung der Kommission auch Unternehmen, die voraussichtlich eine negative wirtschaftliche Entwicklung nehmen werden und auf eine Insolvenz zutreiben, sofern der Staat nicht eingreift, in Schwierigkeiten sind.

¹³⁶ Nach Aktenlage bestehen insoweit Zweifel an der Sachdarstellung des Ministeriums.

(378) Sowohl die zwischen 2008 und 2010 steigenden Jahresfehlbeträge als auch die negative Prognose für das Geschäftsjahr 2011 wie auch die unzureichende Eigenkapitalausstattung hätten allen Anlass für eine umfassende Prüfung der Frage gegeben, ob sich das Unternehmen nach allen in Betracht kommenden Fallkonstellationen der Leitlinien in Schwierigkeiten befand. Das Ministerium hat nicht darauf hingewirkt, dass die GENIUS diese breit angelegte und eingehende Prüfung vornimmt. Die Aktenlage, insbesondere die Beschlussvorlage vom 22.11.2010, gibt dafür nichts her.

1.1.2 Beschlussvorlage vom 11.01.2011

(379) In einem weiteren Fall empfahl die Managementgesellschaft mit Beschlussvorlage vom 11.01.2011 dem TFMV eine Beteiligung, obwohl in den Jahresabschlüssen des Unternehmens 2008 bis 2010 nicht durch Eigenkapital gedeckte und von Jahr zu Jahr steigende Fehlbeträge von rd. 140.000 Euro (2008), rd. 434.000 Euro (2009) und rd. 751.000 Euro (2010) ausgewiesen waren. In der Beschlussvorlage hat die Managementgesellschaft lediglich darauf hingewiesen, dass für die Jahre 2011 und 2012 ein Finanzierungsrisiko bestünde. Auch bei diesem Unternehmen spricht vieles für die Annahme, dass es sich im Zeitpunkt der Entscheidung des TFMV für eine Beteiligung i. S. der Leitlinien in Schwierigkeiten befand.

(380) Das Ministerium wendet demgegenüber ein, die Beteiligungsgesellschaft habe im Zeitpunkt der Prüfung durch die GENIUS über ausreichende, von ihren Gesellschaftern zur Verfügung gestellte finanzielle Mittel verfügt, die wirtschaftliches Eigenkapital darstellten. Damit sei die Gesellschaft zwar bilanziell überschuldet gewesen, der Insolvenzgrund der Überschuldung habe jedoch nicht vorgelegen.

(381) Hierzu verweist der Landesrechnungshof auf die Tzn. 372 bis 377. Es kann dahingestellt bleiben, ob die wenig konkrete und unsubstantiierte Behauptung des Ministeriums, das Unternehmen habe über ausreichendes, von seinen Gesellschaftern zur Verfügung gestelltes wirtschaftliches Eigenkapital verfügt, zutrifft. Entscheidend ist, dass die GENIUS ihre Prüfung angesichts der unstreitigen bilanziellen Überschuldung, der zwischen 2008 und 2010 ansteigenden Jahresfehlbeträge und dem für 2011 und 2012 feststehenden Finanzierungsrisiko nicht auf den Tatbestand der Nr. 2.10 c der Leitlinien und damit auf die Frage, ob nach deutschem Recht die Voraussetzungen für die Eröffnung des Insolvenzverfahrens vorliegen, hätte beschränken dürfen. Das Ministerium hat nicht darlegen können, dass die Managementgesellschaft die in der Sache angezeigte umfassende Prüfung, ob sich das Unternehmen im Sinne der Leitlinien in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindet, vorgenommen hat. Die Aktenlage, insbesondere die Beschlussvorlage vom 11.01.2011, gibt hierfür nichts her.

1.2 Unternehmensbewertung

(382) Bei Prüfung der Finanzierungsanfragen und Vorbereitung der Investitionsentscheidungen des TFMV hat die Managementgesellschaft GENIUS Unternehmensbewertungen anhand des Discounted Cashflow-Verfahrens (DCF) nach dem Konzept der gewogenen Kapitalkosten (WACC-Ansatz) durchgeführt. Hierbei ist der Free Cashflow zu diskontieren. Das unterstellte Ausschüttungsverhältnis und der Abzinsungsfaktor sind die wesentlichen Faktoren bei der Unternehmensbewertung. Der Free Cashflow entspricht den Einzahlungsüberschüssen aus dem operativen Bereich des zu bewertenden Unternehmens nach Durchführung von Investitionen in das Anlage- und Umlaufvermögen und vor Berücksichtigung der Finanzierung des Unternehmens.

(383) In allen fünf Fällen, bei denen GENIUS für eine Beteiligung des TFMV votierte, fand sich in der Beschlussvorlage kein Hinweis darauf, dass die Unternehmensbewertung nach dem DCF-Verfahren durchgeführt worden war. Aus den Beschlussvorlagen kann mithin nicht abgeleitet werden, auf welcher Grundlage und in welchem Verfahren die Managementgesellschaft die jeweiligen Unternehmenswerte ermittelt hatte.

(384) In einem Fall sind der Unternehmensbewertung erhebliche Defizite zu bescheinigen. Nach dem DCF-Verfahren ist der Free Cashflow anhand von Planungsrechnungen für die dem Bewertungsstichtag folgenden drei bis fünf Geschäftsjahre zu ermitteln. Das Unternehmen hatte bei seiner Finanzierungsanfrage offensichtlich keine entsprechenden Plan-, Gewinn- und Verlustrechnungen, Kapitalflussrechnungen und Investitionspläne vorgelegt. Sowohl der Businessplan des Unternehmens als auch die von GENIUS gefertigte Beschlussvorlage vom 22.11.2010 enthalten nur Planzahlen bis einschließlich 2012. Es ist unerklärlich, wie die Managementgesellschaft bei dieser Datenlage eine Unternehmensbewertung auf Basis eines für 2013 geplanten Free Cashflows erstellen konnte.

(385) Nach Aktenlage ist außerdem die fachlich gebotene Plausibilisierung der Unternehmensbewertung anhand der vereinfachten Preisfindung nach Nr. 8.3.4 IDW S1¹³⁷ unterblieben.

(386) Die GENIUS hat in diesem Fall auch im Hinblick auf die Unternehmensbewertung die Investitionsentscheidung des TFMV nicht mit der gebotenen kaufmännischen Sorgfalt vorbereitet.

¹³⁷ IDW S1 „Grundsätze zur Durchführung von Unternehmensbewertungen“ vom 02.04.2008.

2 Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(387) Der Landesrechnungshof empfiehlt, in den Beschlussvorlagen für den Investmentausschuss zukünftig umfassend die Ergebnisse der Prüfung aller beihilferechtlich relevanten Voraussetzungen einer Beteiligung des TFMV, insbesondere die Einhaltung bzw. Erfüllung der Beteiligungsgrundsätze, darzustellen und zu erläutern.

(388) Der Landesrechnungshof empfiehlt ferner, in den Beschlussvorlagen das Verfahren und das Ergebnis der Unternehmensbewertung konkret und detailliert darzustellen und zu erläutern.

(389) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

13 Förderung von strukturentwickelnden unternehmensübergreifenden Dienstleistungen

In der Bewilligungspraxis ist der festgelegte Höchstförderbetrag von 20.000 Euro wie ein Regelfördersatz und nicht als Ausnahme behandelt worden. In drei Fällen wurden Zuwendungen für Projekte bzw. Maßnahmen bewilligt, die bereits vorher begonnen und bis zur Bewilligung entweder von einem anderen Zuwendungsempfänger durchgeführt oder vom Zuwendungsempfänger aus eigenen Mitteln finanziert worden waren.

(390) Gegenstand der Prüfung waren Fördermaßnahmen (Titel 0608 683.60) nach Nr. 2, 1. Anstrich der Richtlinie zur Förderung von Strukturentwicklungsmaßnahmen vom 05. September 2008 (AmtsBl. M-V S. 948). Danach werden Strukturentwicklungsmaßnahmen gefördert, die auf unternehmensübergreifende Dienstleistungen im Umfeld von Unternehmen ausgerichtet sind. Die geförderten Strukturentwicklungsmaßnahmen müssen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sowie zur Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt beitragen (Nr. 4.1 der Richtlinie). Diese Zielstellung der Richtlinie wird aus dem Operationellen Programm des ESF für Mecklenburg-Vorpommern, Förderperiode 2007 bis 2013, Nr. 3.1.1. Spezifisches Ziel A. 1 Erhöhung des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten und der Leistungsfähigkeit der Unternehmen abgeleitet. Darin ist festgelegt:

„Der ESF-Einsatz im Bereich des spezifischen Ziels „Erhöhung des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten und der Leistungsfähigkeit der Unternehmen“ ist auf eine Stärkung der unternehmensbezogenen Humanressourcen und der Innovationsfähigkeit der Wirtschaft ausgerichtet. Durch die Verbesserung der entsprechenden Potenzialfaktoren sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Wirtschaftskraft des Landes erhöht werden. Hierzu sollen Unternehmen und ihre Arbeitskräfte besser in die Lage versetzt werden, neue Technologien einzuführen und wirksam zu nutzen, um neue Produkte zu entwickeln und neue Märkte zu erschließen. Dies schließt die Innovationsfähigkeit der Unternehmen bezüglich ressourcenschonender Verfahren und Produkte, Umwelttechnologien sowie Energieeffizienz mit ein. Neben den Investitionen in das unternehmensbezogene Humankapital durch die berufliche Weiterbildung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Unternehmerinnen und Unternehmern erfolgt dies insbesondere durch die Beratung von Unternehmen und Unterstützung von Unternehmensnetzwerken.“

(391) Gefördert werden Personalkosten der Zuwendungsempfänger. Die Zuwendungen werden im Rahmen der Projektförderung im Wege der Anteilfinanzierung in Höhe von bis zu 80 % der Arbeitgeberbruttoausgaben eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses gewährt, dürfen aber 20.000 Euro je Vollzeitbeschäftigten und Beschäftigungsjahr nicht übersteigen (Nr. 5 der Richtlinie). Anträge auf Förderungen sind bei der landeseigenen Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH (GSA) als annehmende und vorprüfende Stelle einzureichen. Antrags- und Bewilligungsbehörde ist das Landesförderinstitut (LFI).

1 Förderung touristischer Maßnahmen

(392) Bis zum 31.12.2011 wurden nach Nr. 2, 1. Anstrich, der Richtlinie Zuwendungen für insgesamt 92 Maßnahmen mit einem Fördervolumen von insgesamt rd. 2,52 Mio. Euro bewilligt. Hiervon sind 61 Maßnahmen mit einem Fördervolumen von rd. 1,75 Mio. Euro (rd. 69 %) ganz oder ganz überwiegend dem touristischen Bereich zuzuordnen.

Für das Spezifische Ziel A. 1 des Operationellen Programms für den ESF

- Stärkung der Humanressourcen und der Innovationsfähigkeit der Wirtschaft,
- Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Wirtschaftskraft des Landes durch Verbesserung der Potenzialfaktoren,
- Verbesserung der Fähigkeit von Unternehmen und Arbeitskräften, neue Technologien einzuführen und wirksam zu nutzen,
- Verbesserung der Innovationsfähigkeit der Unternehmen hinsichtlich ressourcenschonender Verfahren und Produkte

hat die Tourismusbranche vergleichsweise geringe Bedeutung. Im Quervergleich mit anderen Bundesländern treten hier strukturelle Probleme und Entwicklungsrückstände in geringerem Maße auf als beispielsweise im verarbeitenden Gewerbe oder in anderen Dienstleistungsbranchen. Im Verhältnis zu den touristischen Projekten sind sowohl die Anzahl geförderter Projekte im nicht-touristischen Bereich als auch das Fördervolumen für diese Branchen bisher zu gering. Sofern eine Förderung strukturentwickelnder unternehmensübergreifender Dienstleistungen zukünftig noch für erforderlich gehalten werden sollte, erwartet der Landesrechnungshof, dass anstelle des Tourismus andere, für die Strukturentwicklung und Innovationsfähigkeit des Landes bedeutsamere Branchen schwerpunktmäßig gefördert werden.

(393) Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Europäische Kommission anlässlich einer Prüfung der Strukturentwicklungsmaßnahmen bestätigt habe, dass das spezifische Ziel A.1 des Operationellen Programms eingehalten worden sei.

(394) Hierzu bemerkt der Landesrechnungshof, dass er die schwerpunktmäßige Förderung des Tourismusbereichs nicht als rechtswidrig beanstandet hat. Unstreitig werden aber bei der Förderung von Projekten anderer Branchen die gewünschten Struktureffekte voraussichtlich im stärkeren Maße eintreten als in der Tourismusbranche.

2 Höchstfördersätze

(395) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass regelmäßig der Förderhöchstbetrag von 20.000 Euro beantragt und bewilligt worden ist. Der jeweils 1. Bewirtschaftungserlass für die Jahre 2008 bis 2011 schreibt vor, dass festgelegte Höchstfördersätze für Zuwendungen nicht als Regelfördersätze behandelt und nur im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens ausgeschöpft werden dürfen. Hiergegen ist in der Bewilligungspraxis verstoßen worden.

(396) Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde seine Förderpraxis nochmals überdenken.

3 Weiterführung einer kommunalen Einrichtung

(397) Zur Finanzierung von einer befristeten Vollzeit- und zwei befristeten Teilzeitstellen beantragte eine Gemeinde am 08.03.2011 eine Projektförderung in Höhe von insgesamt 40.000 Euro. Nach der Projektbeschreibung im Zuwendungsantrag beabsichtigte die Gemeinde, das Veranstaltungsmanagement und die Vermarktung einer kommunalen Einrichtung durch eigene Beschäftigte fortzuführen. Bis Ende 2010 war diese Aufgabe durch einen ebenfalls mit öffentlichen Mitteln geförderten Verein wahrgenommen worden. Die Zuwendungen wurden antragsgemäß bewilligt.

(398) In der Sache handelt es sich bei dem geförderten Projekt um die bloße Fortführung einer Aufgabe durch einen neuen Zuwendungsempfänger. Eine weitere Qualifizierung der Beschäftigten in der Gemeinde, eine Stärkung der Innovationsfähigkeit oder die Schaffung besserer Voraussetzungen für die Einführung oder Nutzung neuer Technologien im Sinne der Zielstellungen der Richtlinie und des Operationellen Programms zum ESF sind nicht Projektziel. Danach war die Förderung unzulässig. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, eine Rückforderung der Zuwendungen zu prüfen.

(399) Das Ministerium hat mitgeteilt, das geförderte Projekt weise verschiedene Teilziele wie die Entwicklung neuer Veranstaltungsformate, die Etablierung einer Ideenschmiede und

den Ausbau der Kooperation mit touristischen Unternehmen aus, die eine Weiterentwicklung zum bereits durchgeführten Projekt darstellten.

(400) Hierzu bemerkt der Landesrechnungshof, dass sich nach seinen Feststellungen das „neue“ Projekt allenfalls in wenigen unwesentlichen Details vom Vorgängerprojekt unterscheidet.

4 Förderung der Beschäftigung von Altersrentnern

(401) Mit Zuwendungsbescheid vom 23.12.2009 bewilligte das Ministerium für den Zuwendungszeitraum vom 01.01. bis 31.12.2010 für die Maßnahme „Aufbau eines Netzwerks von Unternehmen, Verwaltungen und Bildungseinrichtungen zur Erbringung übergreifender Dienstleistungen“ Zuwendungen in Höhe von 40.000 Euro bei zuwendungsfähigen Gesamtausgaben für Personal in Höhe von rd. 54.600 Euro. Die Zuwendungsempfängerin, ein Unternehmerverband, hat im Zuwendungszeitraum zwei Teilzeitbeschäftigte mit jeweils 20 Wochenstunden mit der Projektdurchführung betraut. Diese Teilzeitbeschäftigten gehörten den Geburtsjahrgängen 1941 und 1943 an und bezogen bereits seit mehreren Jahren Altersrente.

(402) Nach der Richtlinie Nr. 5 Satz 1 ist nur die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zulässig. Das Ministerium hätte die Beschäftigung der Rentner bei Prüfung des Verwendungsnachweises aus den vorliegenden Lohnkonten erkennen können und müssen. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, eine Rückforderung der zweckwidrig verwendeten Zuwendungen zu prüfen.

(403) Das Ministerium hat mitgeteilt, die Beschäftigung von Altersrentnern sei eine einmalige Ausnahme. Im übrigen sei eine Beschäftigung von Altersrentnern gesellschaftspolitisch erwünscht. Auch Arbeitnehmer, die die Regelaltersgrenze erreicht hätten, könnten sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse eingehen. Eine zweckwidrige Verwendung der Fördergelder werde nicht gesehen, der Sachverhalt werde aber noch überprüft.

(404) Hierzu bemerkt der Landesrechnungshof, dass weder die Beschäftigung noch die Neueinstellung von Altersrentnern zu den Förderzielen der Richtlinie vom 5. September 2008 gehört. Ihre Einstellung und Beschäftigung kann schon deshalb nicht zur Verwirklichung der Förderziele „Erhöhung des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten und der Leistungsfähigkeit der Unternehmen“ gehören, weil die Altersrentner nach Auslaufen des geförderten Arbeitsverhältnisses wieder ausscheiden und die Förderziele in ihren Betrieben deshalb nicht dauerhaft und nachhaltig erreicht werden können. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die noch laufende Prüfung des Ministeriums seine Auffassung bestätigen wird.

5 Weiterführung eines touristischen Projekts

(405) Für ein Projekt eines touristischen Verbands wurden mit Bescheid vom 25.02.2010 Zuwendungen in Höhe von 20.000 Euro für Personalkosten bei zuwendungsfähigen Gesamtausgaben in Höhe von 32.000 Euro bewilligt. Projektziele waren gemäß Zuwendungsantrag der Ausbau von Kooperationen mit anderen touristischen Verbänden, die Nutzung gemeinsamer Aktivitäten im Auslandsmarketing, die Erarbeitung gemeinsamer touristischer Angebote und die Steigerung der Attraktivität touristischer Angebote in Mecklenburg-Vorpommern.

(406) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Zuwendungsempfängerin den mit dem Projekt betrauten Arbeitnehmer bereits zehn Monate vor Projektbeginn zum 01.03.2010 als Verbandskoordinator mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 40 Stunden angestellt hatte. Mit Projektbeginn vereinbarten Zuwendungsempfängerin und Arbeitnehmer einen Nachtrag zum Anstellungsvertrag, in dem Zeiteile für einzelne Aufgabenbereiche wie beispielsweise Marketing, Kooperation/Netzwerkarbeit/Messen und Presse/Öffentlichkeitsarbeit festgelegt wurden. Mit diesem Nachtrag wird lediglich die schon vor Projektbeginn vom Arbeitnehmer ausgeübte Tätigkeit als Verbandskoordinator im Detail beschrieben und präzisiert. Die Zuwendungsempfängerin hat danach nicht für ein neues Projekt, sondern für ein bereits vor dem Zuwendungszeitraum begonnenes und bis dahin aus eigenen Mitteln finanziertes Projekt Fördermittel erhalten. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, die Rückforderung der Zuwendungen zu prüfen.

(407) Das Ministerium hat mitgeteilt, nach Aktenlage seien dem Arbeitnehmer neue Aufgaben übertragen worden, begründet seine Auffassung jedoch nicht weiter. Ob ein bereits bestehendes Arbeitsverhältnis gefördert worden sei, werde noch geprüft.

6 Projekt „Ambient Assisted Living Informations- und Competence Center (AALICC)“

(408) Für das AALICC-Projekt wurden für den Zuwendungszeitraum vom 01.05.2011 bis 30.04.2012 im Wege der Anteilfinanzierung 20.000 Euro bei zuwendungsfähigen Gesamtausgaben für die Vollzeitstelle der Projektkoordinatorin von rd. 36.000 Euro bewilligt. Gegenstand des geförderten AALICC-Projekts war die *„Entwicklung eines Konzepts mit Businessszenarien für die Umsetzung von Dienstleistungen“*, welche das alltägliche Leben älterer Menschen unterstützen sollen, für eine touristisch geprägte Region in Mecklenburg-Vorpommern. Dieses Konzept sollte gemäß Projektbeschreibung im Zuwendungsantrag in drei Phasen entwickelt werden: Analyse/Netzwerkbildung, Szenarienentwicklung/Evaluierung sowie Konzepterstellung. Nach dem dem Zuwendungsantrag beigefügten verbindlichen Arbeits- und

Zeitplan sollte die letzte Phase Konzepterstellung (Abschlussbericht und Dokumentation für die spätere Umsetzung des Konzepts und Einrichtung des AALICC) am 13.04.2012 abgeschlossen werden.

(409) Die Projektidee war ursprünglich nicht von der Zuwendungsempfängerin, der U-GmbH, sondern vom 01.11.2010 von der V-GmbH zur Förderung eingereicht worden. Geschäftsführer beider Gesellschaften war zu diesem Zeitpunkt Herr W. Am 23.12.2010 stimmte die Bewilligungsbehörde dem vorzeitigen Maßnahmebeginn durch die V-GmbH zu.

Bereits am 12.01.2011 stellte die V-GmbH Insolvenzantrag. Am 16.03.2011 reichte die U-GmbH eine nach Auffassung der GSA „*analoge Projektidee*“ ein. Mit Bescheid vom 24.05.2011 wurde dem Zuwendungsantrag der U-GmbH entsprochen.

(410) Bereits am 29.08.2011 wurde das AALICC von der X, einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts, eröffnet. Die X-GbR benannte als Ansprechpartnerin für die Zentrumseröffnung Frau Y. Frau Y war zugleich bei der U-GmbH mit der Projektkoordination beauftragt und hatte somit auch die Aufgabe, das Konzept für das AALICC zu entwickeln.

(411) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das AALICC am 29.08.2011 und damit vier Monate nach Projektbeginn am 01.05.2011 und gut sieben Monate vor dem geplanten Vorlagetermin für das AALICC-Konzept am 13.04.2012 eröffnet worden ist. Bei dieser Sachlage hätte geprüft werden müssen, ob die Zuwendungsempfängerin, die U-GmbH, schon vor Projektbeginn und unter Übernahme eventuell bereits von der V-GmbH erbrachter Leistungen die Maßnahme vorzeitig begonnen hat. Nach Aktenlage spricht vieles dafür, dass die U-GmbH für ein bereits weitgehend fertiggestelltes Konzept und eine schon in der Umsetzung befindliche Geschäftsidee Fördermittel mitgenommen hat. Hierfür sprechen nicht nur der außerordentlich frühe Zeitpunkt der Eröffnung des Zentrums, sondern auch die engen personellen Verflechtungen zwischen V-GmbH, X-GbR und Zuwendungsempfängerin U-GmbH. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium dazu aufgefordert, umgehend zu prüfen, ob hier ein Fall des vorzeitigen Maßnahmebeginns vorliegt und die Zuwendungen insgesamt zurückzufordern sind.

(412) Das Ministerium hat mitgeteilt, die Prüfung des Sachverhalts sei noch nicht beendet.

(413) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

14 Beteiligung des Landes an der LGE – Landesgrunderwerb GmbH

Das zuständige Ministerium hat mindestens seit 2005 nicht geprüft, ob die Voraussetzungen für eine fortdauernde Landesbeteiligung gegeben sind. Somit kann das Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus nicht ausschließen, dass der vom Land angestrebte Zweck seiner wirtschaftlichen Betätigung in der LGE auf andere Weise besser und wirtschaftlicher erreicht werden kann. Der Einfluss des Landes auf die LGE ist im Hinblick auf die Stellung als (faktischer) Alleingesellschafter zu gering. Für das Land besteht weder eine Verpflichtung noch eine nachgewiesene Notwendigkeit, die Beteiligung aufrechtzuerhalten.

(414) Das Land errichtete 1993 zur Beschaffung und Bereitstellung von preiswertem Bauland zum Zwecke des sozialen Wohnungsbaus die LGE – Landesgrunderwerb GmbH (LGE) mit einem Stammkapital von seinerzeit 1 Mio. DM. Zu ihren Aufgaben gehören insbesondere der Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken (einschließlich Ausgleichsflächen), ihre Vorhaltung als Bodenvorrat, die Verwaltung des Grundstücksbestandes, Maßnahmen der Erschließung von Wohnbauland sowie die Beratung von Gemeinden bei städtebaulichen Planungen. Das Land war alleiniger Gesellschafter. Die Alleingesellschafterstellung wurde 2001 aufgegeben. Seit 2002 hält die Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH¹³⁸ 94 % der Gesellschaftsanteile treuhänderisch für das Land; das entspricht rd. 481.000 Euro. Die Abtretung erfolgte unentgeltlich. Die restlichen 6 % (rd. 31.000 Euro) hält das Land unmittelbar.

Da zum damaligen Zeitpunkt der vorhandene Wohnungsbestand im Land durch einen enormen Instandsetzungs- und Modernisierungstau nicht umfassend bewohnbar war, hatte das Land ein wichtiges Interesse daran, die Bedürfnisse der Bevölkerung nach Wohnraum durch bezahlbares Bauland zu befriedigen. Damit wurde das wichtige Interesse des Landes nach § 65 Abs.1 Nr. 1 LHO seinerzeit begründet.

(415) Im Laufe der Zeit hat sich der Wohnungs- und Immobilienmarkt im Land entwickelt. Wohnungsnotstand ist nicht mehr vorhanden; die Städte haben vielmehr mit Leerständen zu kämpfen. 2002 wurde der Gesellschaftsgegenstand um den Erwerb, die Verwaltung und Vermietung von Grundstücken und Gebäudegrundstücken einschließlich solcher gewerblicher Art erweitert. Zur Umsetzung dieser Aufgabe schloss die Gesellschaft 2002 u. a. mit dem Land Mecklenburg-Vorpommern eine Vereinbarung zur Erschließung von Grundstücken zur

¹³⁸ An der Landgesellschaft ist das Land mit 50,5 % beteiligt.

Entwicklung und Entstehung eines maritimen Gewerbegebietes in Rostock-Warnemünde. In den Jahren 2005 und 2006 schloss die Gesellschaft weitere Dienstleistungs- und Geschäftsbesorgungsverträge zur Durchführung von Liegenschaftsentwicklungsvorhaben.

(416) Bereits in seinem Jahresbericht 2005¹³⁹ vertrat der Landesrechnungshof die Auffassung, dass die unmittelbare Beteiligung des Landes an der LGE aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen und der Erweiterung ihres Geschäftsfeldes nicht mehr im wichtigen Interesse des Landes liegt.

Das damalige Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung sah nach wie vor das Landesinteresse in der Beteiligung an diesem Unternehmen, obwohl sich der Gesellschaftsschwerpunkt seit Errichtung der Gesellschaft wesentlich verändert hatte. Es begründete die Beibehaltung der Landesbeteiligung damit, dass die Entwicklung von größeren Eigenheimgebieten neben dem notwendigen Know-how auch einen entsprechenden finanziellen Hintergrund erfordere, der auf dem privaten Bauträgermarkt in aller Regel nicht vorhanden sei. In Anbetracht der angespannten Haushaltslage der Kommunen übernehme die LGE die Vorfinanzierungskosten. Für die Baulandinteressenten sei die Tätigkeit der Gesellschaft mit dem Vorteil verbunden, dass sie keine Bauträgerbindung einzugehen und keine Maklergebühren zu zahlen haben. Dies trage dazu bei, den Bauherren die Baugrundstücke zu günstigen Konditionen anbieten zu können. Eine wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Funktion nehme die LGE seit der Erweiterung des Gesellschaftszwecks mit dem Zwischenerwerb wichtiger Industrieanlagen wahr, auch sei sie hinsichtlich des boomenden Fremdenverkehrs in Mecklenburg-Vorpommern für die Herrichtung und Erschließung geeigneter Standorte für Ferienhaussiedlungen von großer Bedeutung.

(417) Die Argumente überzeugten den Landesrechnungshof seinerzeit nicht, da den Baulandinteressenten bereits 2005 landesweit Bauland ohne Bauträgerbindung angeboten wurde und auch Maklergebühren nur noch in Einzelfällen zu zahlen waren. Für den Landesrechnungshof war die Erschließung neuer Geschäftsfelder für die LGE eher ein Indiz dafür, dass die Aufgabe, preiswertes Bauland für den sozialen Wohnungsbau zu erschließen, entfallen war und der Existenzsicherung der Gesellschaft diene. Deshalb empfahl der Landesrechnungshof dem Landtag, die Landesregierung aufzufordern, die unmittelbare Beteiligung des Landes an der LGE aufzugeben. Dieser Empfehlung ist der Landtag seinerzeit nicht gefolgt.

¹³⁹ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2005): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2005, Tzn. 490 bis 506.

1 Prüfpflicht des Ministeriums

(418) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das beteiligungsverwaltende Ministerium das Fortbestehen der Voraussetzungen nach § 65 Abs. 1 LHO jedenfalls seit 2005 nicht geprüft hat.

Das Ministerium hat zunächst die Auffassung vertreten, dass es seiner Prüfpflicht durch regelmäßige Gespräche mit der Geschäftsführung nachgekommen sei. Hierzu bemerkt der Landesrechnungshof, dass Gespräche mit Gesellschaftsorganen eine Prüfung der Beteiligungsverwaltung nicht ersetzen. Einen Nachweis über derartige Gespräche in Form von Niederschriften oder Gesprächsnotizen konnte das Ministerium ohnehin nicht erbringen.

2 Wichtiges Landesinteresse

2.1 Begründung des wichtigen Landesinteresses

(419) Das Ministerium hat zunächst das wichtige Interesse des Landes im wesentlichen mit den gleichen Argumenten wie bereits in der Diskussion des Jahresberichts 2005 begründet. Es hat angeführt, dass die LGE neben der Beschaffung und Bereitstellung von Bauland für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus als Erschließungsträger Partner der Kommunen bei der Entwicklung von wichtigen Infrastrukturprojekten sei, die erfahrungsgemäß aufgrund ihrer Komplexität oder ihres finanziellen Umfangs nicht allein bewältigt werden könnten. Deshalb würden derartige Projekte auch nicht von privaten Erschließungsträgern übernommen. Auch die Entwicklung von Ferienhausgebieten, die durch die hohe Nachfrage nach Ferienhäusern, -wohnungen und Wochenendhäusern vertraglich¹⁴⁰ mit der Landgesellschaft mbH vereinbart wurde, diene, so das Ministerium, der Förderung des Tourismus in Mecklenburg-Vorpommern.

(420) Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu, dass Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus Haushalte sind, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Unter diesen Voraussetzungen sollen bei der Bildung selbst genutzten Wohneigentums insbesondere Familien und andere Haushalte mit Kindern sowie behinderten Menschen unterstützt werden, die unter Berücksichtigung ihres Einkommens die Belastungen des Baus oder Erwerbs von Wohnraum nicht alleine tragen können.¹⁴¹ Der Anstieg der Umsatzerlöse 2010 gegenüber dem Vorjahr wird aber mit der Veräußerung

¹⁴⁰ Rahmenvertrag zwischen der Landgesellschaft mbH und der LGE vom 12.02.2002 zur Übertragung des Projektmanagements zur Entwicklung von Wohn-, Ferienhaus- und Gewerbegebieten.

¹⁴¹ Gesetz über die soziale Wohnraumförderung vom 13.09.2001 (BGBl. I S. 2376), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 13 des Gesetzes vom 05.12.2006 (BGBl. I S. 2748).

hochpreisiger Grundstücke in guter Lage begründet, so dass zu bezweifeln ist, ob derartiges Bauland von bedürftigen Familien erworben wird.

Zwar ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass an Flächenentwicklungen auf problematischen Brach- und Konversionsflächen unter Berücksichtigung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes ein wichtiges Landesinteresse bestehen kann, wenn andere Erschließungsträger sich nicht finden lassen. Bei einer Vielzahl von Projekten handelt es sich aber um exponierte Stadtlagen und nicht um Brach- und Konversionsflächen.

Schließlich ist die Erschließung von Ferienhausgebieten in der aktuellen Fassung des Gesellschaftsvertrags nicht als Gesellschaftsgegenstand definiert und somit auch nicht Aufgabe der LGE.

2.2 Wahrnehmung des wichtigen Landesinteresses

(421) Wenn das Land tatsächlich, wie das Ministerium zunächst im Rahmen des Prüfungsverfahrens vorgetragen hat, ein wichtiges Landesinteresse an der Beteiligung an der Gesellschaft hat, bleibt unverständlich, warum das Land sich im Aufsichtsrat keine stärkere Stellung und damit bessere Kontroll- und Steuerungsmöglichkeit gesichert hat.

(422) Das Land soll sich nach § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur beteiligen, wenn es einen angemessenen Einfluss erhält. Nach Rz. 18 der Beteiligungshinweise ist der Einfluss angemessen, wenn er den mit der Beteiligung verfolgten Zweck und die Höhe und Bedeutung der Beteiligung berücksichtigt. Neben einem der Beteiligungsquote entsprechenden Stimmenanteil in der Gesellschafterversammlung ist insbesondere auch eine angemessene Vertretung im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan geboten.

(423) Nach § 7 Abs. 1 des geltenden Gesellschaftsvertrages besteht der Aufsichtsrat aus sechs Mitgliedern, die von der Gesellschafterversammlung bestellt werden. Von den sechs Aufsichtsratsmandaten entfallen vier auf Vertreter, die auf Vorschlag des für das Wohnungswesen zuständigen Ministeriums vom Land benannt werden (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Gesellschaftsvertrag). Darüber hinaus hat der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. und die Sparkasse Mecklenburg-Schwerin jeweils ein Mandat. Da weder der Städte- und Gemeindetag noch die Sparkasse Anteile am Unternehmen halten, entspricht der Einfluss des Landes im Aufsichtsrat nicht den Gesellschaftsanteilen.

3 Wirtschaftliche Zweckerreichung

(424) Das Land soll sich nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur beteiligen, wenn sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.

(425) Das Ministerium hat bislang den Nachweis nicht geführt, dass mit der LGE die angestrebten Zwecke wirtschaftlicher und besser als auf andere Weise erreicht werden können. Es hat zunächst die Auffassung vertreten, dass die LGE haushaltsunabhängig sei und somit kein Risiko für den Landeshaushalt bestehe.

(426) Der Landesrechnungshof sieht durchaus Haushaltsrisiken für das Land. Darlehen der Gesellschaft sind durch Ausfallbürgschaften des Landes Mecklenburg-Vorpommern besichert. Gerät das Unternehmen in wirtschaftliche Schieflage und kann die aufgenommenen Darlehen nicht tilgen, ist das Land in der Verantwortung. Darüber hinaus trägt die LGE das Erschließungs- und Vermarktungsrisiko und ist nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen fünf Jahre in der Haftungspflicht. Es könnte sich verpflichtet sehen, Verluste der Gesellschaft zu decken.

(427) Das Ministerium hat ferner zunächst vorgetragen, dass die Aufgaben im wichtigen Landesinteresse von anderen privaten Anbietern nicht wahrgenommen werden können und es im Land keinen privaten Anbieter gebe, der finanziell und personell in der Lage sei, diese großen Erschließungsmaßnahmen vorzufinanzieren und zu realisieren. Deshalb bestehe keine Konkurrenzsituation. Darüber hinaus sei die LGE ein bevorzugter Partner der Städte und Gemeinden.

(428) Das Ministerium ist bislang den Nachweis schuldig geblieben, dass mit der LGE die angestrebten Zwecke besser als auf andere Weise zu erreichen sind. Die angeführten Alleinstellungsmerkmale der LGE überzeugen den Landesrechnungshof nicht, zumal keine belastbaren Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Ausschreibungsunterlagen und dgl. vorgelegt werden können. Es gibt auf dem Markt vergleichbare andere private Anbieter, die derartige Leistungen ebenfalls erbringen. Es ist danach durchaus möglich, die Landesinteressen auf vertraglicher Grundlage durch Dritte wahrnehmen zu lassen, ohne dass an diesen Beteiligungen eingegangen werden müssten. Auch die Fusion der LGE mit anderen Landesbeteiligungen ist als Option offenbar nicht ernsthaft geprüft worden; ebenso wenig die Übertragung ihrer Aufgaben an andere Landesbeteiligungen und ihre anschließende Liquidation.

4 Stellungnahme des Ministeriums

(429) Das Ministerium hat zum Jahresberichtsbeitrag abweichend von seinen bisherigen Stellungnahmen mitgeteilt, die sachlich-fachliche Darstellung des Landesrechnungshofes werde bestätigt. Aufgrund zwischenzeitlich neu gewonnener Erkenntnisse sei eine neue Prüfung der Bemerkungen des Landesrechnungshofes begonnen worden. Hierbei werde es sich – soweit erforderlich – externen Sachverständigen bedienen.

(430) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

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

15 IT-Sicherheit und Risikomanagement beim Institut für Qualitätsentwicklung Mecklenburg-Vorpommern

Das Risikomanagement im Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern war unzureichend. Das vorhandene IT-Sicherheitskonzept war nicht aktuell, wurde nicht konsequent umgesetzt und umfasste nicht das integrierte Institut für Qualitätsentwicklung Mecklenburg-Vorpommern. Zum Zeitpunkt der eingetretenen Störung beim Institut, die mit deutlichen Einschränkungen in der Arbeitsfähigkeit einherging, bestand daher kein funktionierendes IT-Sicherheitskonzept.

Die Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit erfolgte durch eine Neubeschaffung von 170 Arbeitsplatz-PC für ca. 146.500 Euro zuzüglich weiterer Kosten für Installationsleistungen. Die Bewertung von möglichen Alternativen war unzureichend.

(431) Das Institut für Qualitätsentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (IQMV) wurde am 01.08.2009 durch Änderungen im Schulgesetz Mecklenburg-Vorpommern (SchulG M-V¹⁴²) gegründet. Es nimmt in wesentlichen Teilen die Aufgaben des aufgelösten Landesinstituts für Schule und Ausbildung (L.I.S.A.) im Bereich der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern wahr.¹⁴³

Das IQMV ist dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern (Bildungsministerium) direkt zugeordnet. Mit dem Übergang in den unmittelbaren Geschäftsbereich des Bildungsministeriums wurde auch die IT-Betreuung durch das Fachreferat im Ministerium übernommen. An den Standorten des IQMV in Schwerin, Rostock, Neubrandenburg und Greifswald arbeiten 73 Mitarbeiter, die um Berater, abgeordnete Lehrkräfte und Auszubildende sowie direkt im Bildungsministerium beschäftigte Mitarbeiter ergänzt werden.

(432) Anfang September 2010 wurde durch das Bildungsministerium ein massiver Virenbefall in den IT-Systemen des IQMV festgestellt. Um eine weitere Ausbreitung der Viren zu verhindern, erfolgte eine Abtrennung des IQMV vom internen Netzwerk des Bildungsministeriums sowie vom Netzwerk der Landesverwaltung. Neben dem Wegfall der IT-gestützten Kommunikation konnte auch der Bildungsserver¹⁴⁴ nicht mehr genutzt werden. Die Arbeitsfä-

¹⁴² Vgl. Schulgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 16.02.2009, GVOBl. M-V S. 241 ff.

¹⁴³ § 99 SchulG M-V.

¹⁴⁴ Interne Plattform des Bildungsministeriums für die Darstellung von Bildungsinhalten im Land Mecklenburg-Vorpommern. Dabei werden alle Bildungselemente im Kontext von lebenslangem Lernen dargestellt

higkeit konnte durch den Einsatz von „dienstlichen Not-PCs“ sowie privaten Geräten nur eingeschränkt aufrecht erhalten werden.

Die Virenbeseitigung erfolgte durch eine Bereinigung aller Server des IQMV sowie einer Neubeschaffung von 170 Arbeitsplatz-PC (APC)¹⁴⁵ mit anschließender Rücksicherung der Benutzerdaten. Hierfür stellte das Finanzministerium im Haushaltsvollzug dem Bildungsministerium 20.000 Euro Verstärkungsmittel bereit und willigte in Ausgabeumschichtungen in Höhe von 152.300 Euro ein.

1 IT-Sicherheitskonzeption im IQMV vor dem Schadenseintritt

(433) Das zum Zeitpunkt des Schadens geltende IT-Sicherheitskonzept des Bildungsministeriums wies Mängel auf. Entsprechende Hinweise aus dem Handlungsleitfaden des Ministeriums für Inneres und Sport (Innenministeriums)¹⁴⁶ wurden nicht vollständig umgesetzt. Zudem hatte das Bildungsministerium entschieden, das bestehende IT-Sicherheitskonzept des Ministeriums nicht auf den Bereich des IQMV auszuweiten. Begründet wurde dies mit der mangelhaften IT-Ausstattung des IQMV. Im Ergebnis dessen bestand für das IQMV zum Zeitpunkt des Schadensereignisses kein IT-Sicherheitskonzept.

(434) Die geltend gemachten Mehrbedarfe für eine zügige Neuausstattung des IQMV hatte das Bildungsministerium im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2010/2011 veranschlagt, aber nicht durchsetzen können. Das zuständige Innenministerium erachtete die Anmeldung in seiner Stellungnahme zur IT-Ressortplanung als nicht sachgerecht.

Auch im Rahmen der Prüfung konnte das Bildungsministerium die reklamierte mangelhafte IT-Ausstattung im IQMV trotz Anforderung nicht dokumentieren, denn ein Inventarverzeichnis über die verwendete Hard- und Software wurde nicht geführt. Eine abschließende Beurteilung, ob tatsächlich die Notwendigkeit bestand neue Geräte zu beschaffen, war daher nicht möglich.

(435) Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass gerade wegen der von dem Bildungsministerium angeführten heterogenen und teilweise veralteten IT-Ausstattung ein adäquates IT-Sicherheitskonzept für das IQMV unerlässlich gewesen wäre. Nur so hätte ein angemessenes Sicherheitsniveau gewährleistet werden können.

und es werden darüber hinaus Möglichkeiten für die Kommunikation und Interaktion der Nutzer geboten.

¹⁴⁵ Die 170 APC beinhalten auch die vom IQMV betriebenen Fortbildungskabinette.

¹⁴⁶ Vgl. „IT-Sicherheitsrahmenkonzept für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern“ vom 27.11.2005.

Eine wesentliche Voraussetzung für ein funktionierendes IT-Sicherheitskonzept ist eine vollständige Übersicht über die vorhandenen IT-Systeme. Das Bildungsministerium wurde daher aufgefordert, ein entsprechendes Inventarverzeichnis zu erstellen und regelmäßig zu pflegen.

2 Ursachenanalyse und Dokumentation

(436) Beim Eintritt eines Befalls mit Schadsoftware liegt das oberste Ziel in der Verhinderung einer weiteren Verbreitung.¹⁴⁷ Dazu empfehlen die IT-Grundschutz-Kataloge verschiedene Maßnahmen, zu denen beispielsweise die Deaktivierung von IT-Systemen oder bestimmten Diensten, die Beweissicherung sowie die Beseitigung des Schadprogramms zählen.¹⁴⁸ Gleichzeitig sind auch die Ursachen zu ermitteln und auszuwerten, um den Wiederholungsfall durch Aktualisierungen des IT-Sicherheitskonzepts möglichst zu verhindern.¹⁴⁹

(437) Nach eigener Darstellung des Bildungsministeriums erfolgte am 03.09.2010, einen Tag nach erstmaligem Auftreten der Viren, die Trennung des IQMV vom Netzwerk des Ministeriums sowie vom Netzwerk der Landesverwaltung, nach dem *„so gut wie alle PC und Server massiv mit Viren, insbesondere dem Conficker-Wurm, befallen“*¹⁵⁰ gewesen sein sollen.

Diese Maßnahme, die mit erheblichen Einschränkungen der Arbeitsfähigkeit des IQMV einherging, war aus Sicht der IT-Sicherheit folgerichtig und geeignet, um eine weitere Verbreitung von Schadsoftware effektiv zu unterbinden. Allerdings konnte das Bildungsministerium nicht darlegen, ob die IT-Systeme des IQMV tatsächlich im dargelegten Umfang betroffen waren. Protokolle der Anti-Viren-Software konnten trotz mehrfacher Nachfrage nur für den Standort Greifswald vorgelegt werden, dem allerdings kein massiver Fund von Viren zum betreffenden Zeitpunkt zu entnehmen war. Dadurch blieb offen, welche Server und APC mit Schadsoftware befallen waren und um welche Schadsoftware es sich jeweils gehandelt hat.

(438) Das Bildungsministerium hat bis zum Abschluss der Prüfung auch keine verlässlichen Erkenntnisse über die Ursachen des Schadens benennen können. Es müsse nach den eigenen Recherchen *„offen bleiben, ob der Virens Scanner fehlerhaft konfiguriert war und ob der Virenausbruch auf menschliches oder technisches Versagen zurückzuführen ist“*.¹⁵¹

¹⁴⁷ Vgl. IT-Grundschutz-Kataloge, Maßnahmekataloge M 6.23 Verhaltensregeln bei Auftreten von Schadprogrammen.

¹⁴⁸ Ebenda.

¹⁴⁹ Ebenda.

¹⁵⁰ Vgl. Schreiben VII BfH an das Finanzministerium Referat 210 vom 08.09.2010.

¹⁵¹ Stellungnahme des Bildungsministeriums vom 09.12.2011 zur Prüfungsmitteilung (Az.: 12-0-092-11.21).

Gleichzeitig stellte das Ministerium aber in Abrede, dass der Schadenseintritt durch Maßnahmen des IT-Sicherheitskonzeptes vermeidbar gewesen wäre.

(439) Auch aus Sicht des Landesrechnungshofes gibt es keine Gewissheit darüber, dass ein aktuelles und aktives IT-Sicherheitskonzept für das IQMV den eingetretenen Schaden hätte gänzlich verhindern können. Allerdings ist es gerade die Aufgabe eines IT-Sicherheitskonzeptes, potentielle Schäden zu vermeiden oder aber das Schadenrisiko auf ein hinnehmbares Niveau zu verringern.

Die fehlenden Nachweise über den tatsächlichen Schaden sowie die Ursachen für den Schadenseintritt sind eine denkbar schlechte Grundlage, um hinreichende Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Sicherheit zu ergreifen. Es muss daher offen bleiben, ob nach dem erfolgten kompletten Austausch der APC eine Wiederholung des Schadens ausgeschlossen ist.

3 Alternativen zur Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit

(440) Das Bildungsministerium sah lediglich zwei Alternativen, um die Schadsoftware zu beseitigen und so die Arbeitsfähigkeit des IQMV wiederherzustellen: die Bereinigung aller vorhandenen APC oder die komplette Neuausstattung des IQMV mit neuen APC einschließlich der Übertragung der von Viren gereinigten Daten.

Die Kosten für das Entfernen aller Viren auf den vorhandenen APC durch einen Dienstleister wurden zunächst auf 130.000 Euro sowie mögliche zusätzliche Kosten für Hard- und Software geschätzt. Zur Konkretisierung der ersten Schätzung wurden vom Dienstleister zusätzliche Informationen zu den APC und ihrer Ausstattung erbeten, jedoch wurden diese vom Bildungsministerium, unter Hinweis auf die zeitliche Dringlichkeit, nicht bereitgestellt und damit diese Alternative nicht weiterverfolgt.

Die Ausgaben für eine komplette Neuausstattung – wie sie vom Bildungsministerium bereits für den Doppelhaushalt 2010/2011 angemeldet worden war – wurden auf 152.300 Euro und zusätzliche Kosten für das Erzeugen der Standardoberfläche, das Überspielen der Daten und den Austausch der Geräte in Höhe von 35.000 Euro beziffert.

(441) Für den Landesrechnungshof war eine ernsthafte Überprüfung der Alternativen nicht erkennbar. Der vorgenommene Vergleich der Alternativen entbehrte einer detaillierten Bestandsaufnahme der IT-Struktur sowie des Schadenumfanges. Demzufolge war keine verlässliche Ermittlung der Aufwände zur Beseitigung der Schadsoftware möglich. Auch die denkbare Variante einer teilweisen Neuausstattung konnte auf dieser Grundlage nicht zum Tragen kommen.

Ernsthaft verfolgt wurde lediglich die Variante Neubeschaffung. Das Bildungsministerium war auch nachdem die entsprechende Anmeldung für den Haushalt 2010/2011 nicht umgesetzt werden konnte, weiterhin der Auffassung, dass ein Austausch der APC überfällig sei.

(442) Anfang Oktober 2010 löste das Bildungsministerium bei der DVZ M-V GmbH den Auftrag zur Beschaffung von baugleichen 170 APC aus. Die Lieferung der Geräte erfolgte in zwei Chargen sieben Wochen nach der Bestellung. Anschließend begann das Bildungsministerium unter Unterstützung eines externen Dienstleisters mit der Installation der Hardware und der Rücksicherung der Daten.

Zum Ende des Haushaltsjahres 2010 war nur ein Teil der neu beschafften APC im Einsatz. Die Inbetriebnahme der Fortbildungskabinette zog sich zum Teil bis in das zweite Quartal 2011 hin. Der vollständige Austausch war im Juni 2011, neun Monate nach dem Schadensereignis, mit der Aufstellung und Inbetriebnahme der letzten APC im Standort Rostock abgeschlossen.

Die Verzögerungen im Standort Rostock wurden mit der Durchführung zusätzlicher notwendiger infrastruktureller Maßnahmen begründet, die dem Ministerium vorher nicht bekannt waren.

(443) Die gewählte Vorgehensweise entsprach nicht dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Das Bildungsministerium hat es unterlassen die notwendigen Grundlagen für eine objektive Bewertung von bestehenden Alternativen zu schaffen. Auch die Eilbedürftigkeit kann dies nicht rechtfertigen, zumal ein Teil der 170 APC erst Monate nach Lieferung ausgetauscht wurden.

4 Aufsicht durch das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

(444) Bis zum August 2010 war ein einziger Mitarbeiter mit der Betreuung und Überwachung der IT-Systeme des IQMV betraut. Auf Aufsichtsmaßnahmen wie Berichterstattung, Aktenvorlage und Prüfungen wurde verzichtet. Auch in Anerkennung dessen, dass sich IT-Administratoren grundsätzlich durch eine eigenständige Arbeitsweise auszeichnen, entbindet dies nicht davon, dass ein Mitarbeiter im mittleren Dienst fachgerecht angeleitet wird und die Arbeitsergebnisse zumindest stichprobenartig hinterfragt werden, so dass beispielsweise eine fehlende Dokumentation der IT-Struktur oder fehlende IT-Sicherheitsmaßnahmen auffallen würden.

Insofern liegen die Ursachen für die Mängel bei der IT-Sicherheit im IQMV sowie den damit verbundenen Ausbruch von Schadsoftware aus Sicht des Landesrechnungshofes auch in Defiziten bei der Wahrnehmung der Aufsicht innerhalb des Bildungsministeriums.

(445) Der Landesrechnungshof hat das Bildungsministerium aufgefordert, seine Aufsichtsaufgabe so wahrzunehmen, dass es eine effiziente und zielorientierte Steuerung und Überwachung gewährleistet wird. Betreffende Maßnahmen sind Teil des Risikomanagements bzw. des IT-Sicherheitskonzeptes. Sie sind regelmäßig auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und zu dokumentieren.

(446) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

16 Einhaltung des Besserstellungsverbots bei Zuwendungsempfängern

Die Beschäftigten von Zuwendungsempfängern erhielten teilweise höhere Arbeitsentgelte als vergleichbare Landesbedienstete. Dies verstößt gegen das Besserstellungsverbot und hat finanzielle Nachteile für das Land zur Folge.

(447) Der Landesrechnungshof hat in den letzten Jahren Zuwendungen an verschiedene Zuwendungsempfänger im kulturellen Bereich geprüft, u. a. Zuwendungen an drei Landesverbände für die Jahre 2008 und 2009 sowie an eine institutionell geförderte Stiftung für die Jahre 2007 und 2008. Im Rahmen dieser Prüfungen wurde auch untersucht, inwieweit der jeweilige Zuwendungsempfänger das Besserstellungsverbot einhält.

(448) Nach dem Besserstellungsverbot darf der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Landesbedienstete. Dies gilt für sämtliche mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängende Regelungen und Leistungen. Um die Einhaltung des Besserstellungsverbots beurteilen zu können, ist es insbesondere erforderlich, dass der Zuwendungsempfänger eine Bewertung der Arbeit seiner Beschäftigten vornimmt. Für die Bewertung ist die auszuübende Tätigkeit maßgeblich, die mindestens 50 % der Gesamtarbeitszeit umfasst. Dazu ist die gesamte auszuübende Tätigkeit des Beschäftigten in Arbeitsvorgänge zu gliedern. Aus den Zeitanteilen und der Bewertung der einzelnen Arbeitsvorgänge ergibt sich dann die Bewertung der auszuübenden Tätigkeit, die mindestens 50 % der Gesamtarbeitszeit umfasst. Das dafür vereinbarte Entgelt darf dann nicht höher sein als für vergleichbare Landesbedienstete nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L). Soweit Personalausgaben unter Verstoß gegen das Besserstellungsverbot geleistet werden, sind diese keine zuwendungsfähigen Ausgaben. Sie sind für die Erreichung des Zuwendungszwecks nicht notwendig. Die Zuwendung wird in diesen Fällen zweckwidrig verwendet.

Die Bewilligungsbehörde muss sich bei der Antragsprüfung und bei der Prüfung des Verwendungsnachweises davon überzeugen, dass der Zuwendungsempfänger das Besserstellungsverbot einhält, um finanzielle Nachteile für das Land zu vermeiden. Wird das Besserstellungsverbot nicht eingehalten, muss die Bewilligungsbehörde prüfen, ob sie den Zuwendungsbescheid widerruft und die Zuwendung zurückfordert.

(449) Bei den o. g. Prüfungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Zuwendungsempfänger eine Bewertung der auszuübenden Tätigkeit ihrer Beschäftigten regelmäßig nicht vorgenommen haben. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat im Zusammenhang mit den Antrags- oder Verwendungsnachweisprüfungen von den Zuwendungs-

empfängern auch nicht verlangt, für jeden einzelnen Mitarbeiter eine Arbeitsplatzbeschreibung mit Tätigkeitsdarstellung und -bewertung vorzulegen. Die Eingruppierungen der Beschäftigten bzw. die an diese gezahlten Arbeitsentgelte waren daher anhand der geprüften Unterlagen in der Regel nicht nachvollziehbar. Soweit der Landesrechnungshof aufgrund von Arbeitsplatzbeschreibungen oder anderen Angaben eine überschlägige Bewertung der Tätigkeit einzelner Beschäftigten vornehmen konnte, erhielten die Beschäftigten für ihre Tätigkeiten höhere Entgelte als vergleichbare Landesbedienstete.

(450) Mit der Zahlung höherer Entgelte als für vergleichbare Landesbedienstete haben die Zuwendungsempfänger gegen das Besserstellungsverbot verstoßen. Das führte zur zweckwidrigen Verwendung der Zuwendungen. Die Bewilligungsbehörde hat die Verstöße gegen das Besserstellungsverbot über Jahre hinweg nicht festgestellt und dadurch überhöhte Zuwendungen zum Nachteil des Landes bewilligt. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium aufgefordert zu prüfen, inwieweit auch bei anderen Beschäftigten der Zuwendungsempfänger zu hohe Vergütungen bzw. Arbeitsentgelte gezahlt wurden. Es sollte zudem mitteilen, in welcher Höhe Zuwendungen zurückgefordert wurden.

(451) Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe die Zuwendungsempfänger aufgefordert, alle Arbeitsplätze zu bewerten und die Tätigkeitsbeschreibungen, -bewertungen sowie Eingruppierungen/Einreihungen nachzuholen. Eine korrigierende Rückgruppierung verstoße jedoch in den Fällen, in denen der Beschäftigte mehr als sechs bis sieben Jahre nach der unrichtigen Vergütungsgruppe bezahlt wurde und der Beschäftigte nicht durch falsche Angaben zu der unkorrekten Eingruppierung beigetragen habe, nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts gegen den Grundsatz von Treu und Glauben.

Im Rahmen der noch andauernden Verwendungsnachweisprüfung habe das Ministerium inzwischen die von zwei Landesverbänden übersandten Tätigkeitsdarstellungen überprüft und die Entgeltgruppen bestimmt. Wie bereits vom Landesrechnungshof festgestellt, sei in einem Fall gegen das Besserstellungsverbot verstoßen worden. Das Ministerium werde die zu viel gezahlten Mittel zurückfordern.

In Zusammenarbeit mit der institutionell geförderte Stiftung habe das Ministerium inzwischen auch die Tätigkeitsdarstellungen für ihre Beschäftigten und die Überleitungen in die neue Entgeltordnung erarbeitet. Im Ergebnis sei festzuhalten, dass bei den Mitarbeitern keine übertariflichen Entgelte gezahlt werden.

(452) Der Landesrechnungshof hat die ihm dazu übersandten Unterlagen zwischenzeitlich geprüft und festgestellt, dass bei der institutionell geförderten Stiftung sowohl die Angaben zu

den Fachkenntnissen als auch die Angaben zu selbstständigen Leistungen fehlerhaft sind. So sind die aufgeführte Tätigkeiten der Beschäftigten einerseits als „*schwierige Tätigkeiten ohne Fachkenntnisse*“ und andererseits als Tätigkeiten, die „*gründliche und vielseitige Fachkenntnisse*“ erfordern, gekennzeichnet. Das ist widersprüchlich. Des Weiteren sollen nach den Darstellungen des Zuwendungsempfängers sämtliche Arbeitsvorgänge das Tätigkeitsmerkmal „*selbstständige Leistung*“ erfüllen. Der Landesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass es sich bei selbstständigen Leistungen im Sinne des Tarifrechts um Gedankenarbeit handelt, die hinsichtlich des einzuschlagenden Weges und hinsichtlich des zu findenden Ergebnisses eine eigene Beurteilung enthält. Hier ist von eingruppierungsrechtlicher Relevanz, dass mehrere Ergebnisse möglich sein müssen. Selbstständige Leistungen haben nichts zu tun mit selbstständigem Arbeiten im Sinne der eigenständigen Aufgabenerledigung, d. h. ohne direkte Aufsicht oder Lenkung durch Weisungen. Die eigenständige Aufgabenerledigung wird von jedem Beschäftigten als selbstverständlich vorausgesetzt und tariflich nicht besonders vergütet.

Die von der institutionell geförderten Stiftung gemeinsam mit dem Ministerium letztlich ermittelten Entgeltgruppen waren nicht nachvollziehbar und standen auch im Widerspruch zu den angegebenen Tätigkeitsmerkmalen.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten mitzuteilen, wie es sicherstellen will, dass die Zuwendungsempfänger künftig das Besserstellungsverbot einhalten, indem sie ihre Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Landesbedienstete. Das Ministerium hat sich dazu bisher nicht geäußert.

(453) Die Prüfungsverfahren sind in Bezug auf einen der o. g. Zuwendungsempfänger noch nicht abgeschlossen.

17 Bewilligung von Zuwendungen an Landesverbände im kulturellen Bereich

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat bei der Bewilligung von Zuwendungen an Landesverbände im kulturellen Bereich wesentliche Regelungen der eigenen Förderrichtlinie nicht beachtet. Auch die fehlerhaften Verwendungsnachweise der Zuwendungsempfänger hat es nicht beanstandet. Dadurch war der sachgerechte und wirtschaftliche Einsatz der Haushaltsmittel nicht gewährleistet.

(454) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur bewilligt seit 1990 regelmäßig Zuwendungen zur Projektförderung an Landesverbände im kulturellen Bereich. Der Landesrechnungshof hat die Bewilligung von Zuwendungen an drei dieser Verbände in den Jahren 2008 und 2009 nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Projektförderung im kulturellen Bereich sowie nach § 96 des Bundesvertriebenengesetzes vom 26. Februar 2008 (AmtsBl. M-V S. 161) geprüft.

1 Rechtsgeschäftlicher Vertreter

(455) Nach den Festlegungen in den Anlagen der obigen Förderrichtlinie sind sowohl der Zuwendungsantrag als auch der Verwendungsnachweis von der/den „mit der rechtsgeschäftlichen Vertretung befugten Person/en“ rechtsverbindlich zu unterschreiben.

(456) Sowohl die Zuwendungsanträge als auch die Verwendungsnachweise zweier Landesverbände hatten Personen unterschrieben, die nach den Satzungen nicht bzw. nicht allein rechtsgeschäftliche Vertreter des jeweiligen Landesverbandes waren. Das Ministerium hatte dies nicht beanstandet, obwohl ihm nach den Angaben in den Antragsprüfvermerken die Satzungen und die Auszüge aus dem Vereinsregister vollständig vorlagen.

(457) Die Personen, die die Zuwendungsanträge und Verwendungsnachweise unterschrieben hatten, waren dazu nicht berechtigt. Das Ministerium hatte es offensichtlich seit Jahren unterlassen zu prüfen, ob die jeweiligen Mitarbeiter überhaupt rechtsverbindliche Erklärungen für den jeweiligen Landesverband abgeben konnten. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium aufgefordert sicherzustellen, dass rechtsverbindliche Unterschriften für den jeweiligen Landesverband künftig nur legitimierte Vertreter des Verbandes leisten.

(458) Das Ministerium erklärte in einem Fall, dass es sich um ein juristisch äußerst kompliziertes Konstrukt gehandelt habe. Der Mitarbeiter des Landesverbandes habe als „Geschäftsführer“ gezeichnet. Nach der vorgelegten ordentlichen Geschäftsordnung sei der „Geschäftsführer“ zur Zeichnung berechtigt gewesen. Insofern habe das Ministerium trotz Vorlage der

Satzung und des Auszuges aus dem Vereinsregister nicht erkennen können, dass der als „Geschäftsführer“ bezeichnete Mitarbeiter tatsächlich kein rechtsgeschäftlicher Vertreter des Verbandes ist.

(459) Die Argumentation des Ministeriums überzeugt nicht. In der nachrangigen Geschäftsordnung können keine Regelungen getroffen werden, die über den Rahmen der Satzung hinausgehen. Solche Regelungen sind unwirksam. Sowohl aus der Satzung als auch aus dem Vereinsregisterauszug war jedoch erkennbar, dass der als „Geschäftsführer“ bezeichnete Mitarbeiter kein rechtsgeschäftlicher Vertreter des Landesverbandes war.

2 Eigenmittel des Zuwendungsempfängers

(460) Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz, wonach Zuwendungen nur ergänzend und nachrangig in Betracht kommen, hat der Zuwendungsempfänger zur Durchführung seiner Projekte grundsätzlich einen möglichst hohen Anteil an eigenen Mitteln einzusetzen. Daher schreibt auch die o. g. Förderrichtlinie vor, dass eine Bewilligung von Zuwendungen nur bei einer Finanzierungsbeteiligung des Zuwendungsempfängers in Höhe von mindestens 15 % erfolgen soll.

(461) Zwei Landesverbände hatten regelmäßig die erforderlichen Eigenmittel zur Finanzierung ihrer Projekte nicht aufgebracht. Der Anteil an Eigenmitteln an der Gesamtfinanzierung lag bei mehreren Projekten unter 5 %. Dabei verfügten beide Landesverbände im Prüfungszeitraum durchaus über weitere finanzielle Mittel, die sie für die Durchführung der Projekte hätten einsetzen können. Das Ministerium hat dennoch regelmäßig die Zuwendungsvoraussetzungen als erfüllt angesehen und die Projekte gefördert. Es hatte in keinem Fall begründet, weshalb auf die Mindestbeteiligung des Zuwendungsempfängers in Höhe von 15 % an der Finanzierung der Projekte verzichtet wurde.

(462) Dem Landesrechnungshof erschließt sich nicht, warum das Ministerium trotz der geringen Beteiligung der Zuwendungsempfänger an der Finanzierung ihrer Projekte die Zuwendungen bewilligt hat. Zwar kann die Bewilligungsbehörde im Ausnahmefall entscheiden, das Projekt auch dann zu fördern, wenn der Zuwendungsempfänger sich an der Finanzierung seines Projektes nicht in der erforderlichen Höhe beteiligt. Dies muss sie dann aber im Antragsprüfvermerk besonders begründen. Nur so kann nachvollzogen werden, dass die Bewilligungsbehörde bestimmte Sachverhalte stets in gleicher Art und Weise entscheidet und damit den Anspruch der Antragsteller auf Gleichbehandlung bei der Ausübung des Ermessens sicherstellt. Indem die Bewilligungsbehörde die Projekte der beiden Landesverbände im Prü-

fungszeitraum regelmäßig ohne die geforderte Mindestbeteiligung des Zuwendungsempfängers finanziert hat, hat sie die Ausnahme zur Regel gemacht und ist damit bei der Entscheidung über die Förderung der Projekte entgegen der o. g. Förderrichtlinie verfahren.

(463) Das Ministerium hat ausgeführt, dass es in der Vergangenheit im Rahmen der Antragsprüfung nicht ausreichend dokumentiert habe, aus welchen Gründen in berechtigten Einzelfällen die Ausnahmeregelung zur Unterschreitung der erforderlichen Eigenmittel in Höhe von 15 % zur Anwendung gekommen sei. Es sei richtig, dass es in den o. g. Fällen die im Einzelfall zulässige Ausnahme zur gängigen Praxis gemacht habe. Zukünftig wolle das Ministerium einen strengen Maßstab zur Anwendung der Ausnahmeregelung anlegen und die jeweilige begründete Einzelfallentscheidung im Prüfvermerk festhalten.

(464) Förderrichtlinien sind Verwaltungsvorschriften, die Besonderheiten für einzelne Zuwendungsbereiche regeln. Sie legen fest, wie im jeweiligen Zuwendungsbereich bei der Ausübung des Ermessens zu verfahren ist und führen so zu einer gleichmäßigen Verwaltungspraxis bei der Bewilligung von Zuwendungen, die eine gleichmäßige Behandlung aller Förderungsinteressenten sicherstellt. Die Bewilligungsbehörde verletzt jedoch das Gleichbehandlungsgebot, wenn sie einzelnen Antragstellern trotz Fehlens der ansonsten geforderten Zuwendungsvoraussetzung die Zuwendung bewilligt.

3 Unbare Leistungen

(465) Der zu erbringende Eigenanteil bei der Durchführung der Projekte im kulturellen Bereich kann nach der Förderrichtlinie auch als unbare Leistung in Form von eigenen Arbeits- und Sachleistungen erbracht werden, wenn dadurch das Projekt kostengünstiger finanziert werden kann. Maßgeblich für die Bewertung der Eigenarbeitsleistung ist dann der jeweils durchschnittliche Bruttoverdienst in der Branche für die Arbeitsstunden, die ein Unternehmen für die Durchführung der Maßnahme ansetzt. Der Wert der Eigenarbeitsleistung soll 50 % dieses Verdienstes nicht überschreiten.

(466) In den Zuwendungsanträgen bzw. in den Verwendungsnachweisen wiesen zwei Landesverbände unbare Leistungen als zu erbringenden Eigenanteil bei der Durchführung der Projekte aus. Ein Landesverband hatte dabei als Eigenarbeitsleistungen lediglich „Ehrenamtstätigkeiten“ mit den dazugehörigen Stunden angegeben, ohne dass die Tätigkeiten im Einzelnen aufgeführt waren. Der andere Landesverband hatte neben den ehrenamtlichen Tätigkeiten seiner Mitglieder auch Arbeits- und Sachleistungen Dritter als Eigenarbeitsleistungen dargestellt. In kei-

nem Fall wurde aufgezeigt, welcher branchenübliche durchschnittliche Bruttoverdienst für die Arbeitsstunde der Bewertung der Eigenarbeitsleistung zugrunde gelegt wurde.

Das Ministerium hat diese Nachweise von den Zuwendungsempfängern auch nicht verlangt und die in den Zuwendungsanträgen bzw. in den Verwendungsnachweisen angegebenen unbaren Leistungen in der aufgeführten Höhe als Eigenarbeitsleistungen der Verbände anerkannt.

(467) Damit hat das Ministerium seine eigene Förderrichtlinie nicht beachtet. Arbeitsleistungen Dritter können danach nicht als Eigenarbeitsleistungen anerkannt werden. Zudem fehlte auch die in der Förderrichtlinie geforderte Bewertung der Arbeitsleistung auf der Grundlage der dafür durchschnittlich an Unternehmen zu zahlenden Beträge. Sofern die ehrenamtlichen Tätigkeiten im Einzelnen nicht genannt wurden, war nicht nachvollziehbar, ob diese tatsächlich erbracht wurden.

(468) Das Ministerium hat dazu mitgeteilt, im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Projektförderung im kulturellen Bereich sowie nach § 96 des Bundesvertriebenengesetzes vom 26. Februar 2008 werde es eine Konkretisierung zur Anwendung der unbaren Leistungen geben. In diesem Prozess werde es auch die Antrags- und Verwendungsnachweisvordrucke entsprechend ändern.

4 Finanzierungsort

(469) Gemäß der o. g. Förderrichtlinie erfolgt die Bewilligung von Zuwendungen in der Regel als Anteilfinanzierung sowie im Ausnahmefall als Festbetragsfinanzierung. Diese kommt in Betracht bei Zuwendungen an Landesverbände und bei Projekten mit internationaler, bundesweiter oder landesweiter Beteiligung.

(470) Das Ministerium hatte im Prüfungszeitraum die Zuwendungen an die Landesverbände fast vollständig als Festbetragsfinanzierung bewilligt, d. h. der Zuwendungsgeber beteiligte sich mit einem festen, nach oben und unten nicht veränderbaren Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass nach der Bewilligung der Zuwendungen regelmäßig zusätzliche Einnahmen, z. B. Spenden, hinzukamen oder Ausgaben sich verringerten.

(471) Das Ministerium ist bei seiner Entscheidung über die Finanzierungsart nicht nach den Maßstäben der Förderrichtlinie verfahren, denn diese sieht nur in Ausnahmefällen eine Festbetragsfinanzierung vor. Wenn diese bei Landesverbänden und Projekten mit internationaler, bundesweiter oder landesweiter Beteiligung möglich ist, heißt das jedoch nicht, dass die Fest-

betragsfinanzierung regelmäßig zur Anwendung kommen muss. Nach den Regelungen des Zuwendungsrechts kommt eine Festbetragsfinanzierung dann nicht in Betracht, wenn im Zeitpunkt der Bewilligung konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass mit nicht bestimmbareren späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder mit Einsparungen zu rechnen ist. Dies war bei den geförderten Projekten der Landesverbände regelmäßig der Fall, sodass die Festbetragsfinanzierung bei der Förderung dieser Projekte nicht die geeignete Finanzierungsart war. Die Bewilligungsbehörde hat dennoch die Ausnahme zur Regel gemacht. Das Ministerium sollte kritisch prüfen, ob unter Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile und unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Projekte der Landesverbände an der Festbetragsfinanzierung festgehalten werden soll. Zudem muss es künftig Ausnahmefälle in den Vermerken zur Antragsprüfung nachvollziehbar begründen.

(472) Das Ministerium hat erklärt, dass es zukünftig hinsichtlich der Wahl der Finanzierungsart die Voraussetzungen mit besonderer Sorgfalt prüfen werde. In allen geeigneten Fällen zur Anwendung der Festbetragsfinanzierung werde es die jeweils begründete Einzelfallentscheidung im Prüfvermerk festhalten.

5 Verwendungsnachweise

(473) Der Verwendungsnachweis ist ein Instrument der Erfolgskontrolle. Er ist für den Nachweis der ordnungsgemäßen Durchführung des Zuwendungsverfahrens sowie der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendung unverzichtbar. Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und dem zahlenmäßigen Nachweis. Nach den zuwendungsrechtlichen Regelungen muss bei der Projektförderung der zahlenmäßige Nachweis alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben des Zuwendungsempfängers enthalten. Aus dem Nachweis müssen Tag, Empfänger/Einzahler sowie Grund und Einzelbetrag jeder Zahlung ersichtlich sein. Des Weiteren sind bei der Projektförderung zu jeder im zahlenmäßigen Nachweis enthaltenen einzelnen Einnahme und Ausgabe die Originalbelege mit dem Verwendungsnachweis vorzulegen.

(474) Ein Landesverband hatte in den zahlenmäßigen Nachweisen lediglich die mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben detailliert ausgewiesen. Die Einnahmen wurden hingegen summarisch angegeben. Das Ministerium hatte dies für die geprüften Jahre 2008 und 2009 nicht beanstandet. Ein anderer Landesverband rechnete in den zahlenmäßigen Nachweisen neben den eigenen Einnahmen und Ausgaben auch Einnahmen und Ausgaben Dritter ab. Auch dies hatte das Ministerium im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnach-

weise nicht moniert. Die Verwendungsnachweise waren daher nicht geeignet, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendung zu belegen.

(475) Die Zuwendungsempfänger haben die Verwendungsnachweise nicht gemäß den zuwendungsrechtlichen Regelungen erbracht. Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, dass das Ministerium die offensichtlich fehlerhaften Verwendungsnachweise der Landesverbände nicht beanstandet und den Landesverbänden trotzdem jährlich weiterhin Zuwendungen bewilligt hat. Nach dem Zuwendungsrecht dürfen nur solchen Empfängern Zuwendungen bewilligt werden, die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen.

(476) Das Ministerium hat erklärt, dass es bei den Verwendungsnachweisen für das Jahr 2011 bereits auf korrekte Nachweise geachtet habe. Die Prüfung der von den Zuwendungsempfängern überarbeiteten Verwendungsnachweise ab dem Jahr 2008 sei noch nicht abgeschlossen. Das Ergebnis der Prüfung soll nach deren Abschluss umgehend dem Landesrechnungshof mitgeteilt werden.

(477) Das Ministerium ist verpflichtet, die Verwendungsnachweise zu prüfen, denn ohne Prüfung läuft der Nachweis ins Leere. Aus den bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen ergeben sich Maßstäbe für die zukünftige Förderung gleich gelagerter Maßnahmen. Daher muss das Ministerium künftig sicherstellen, dass die Verwendungsnachweise den zuwendungsrechtlichen Anforderungen entsprechen.

(478) Das Prüfungsverfahren ist für einen Landesverband noch nicht abgeschlossen.

18 Haushalts- und Wirtschaftsführung von Landesverbänden im kulturellen Bereich

Aufgrund der z. T. erheblichen Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung erfüllten zwei der drei geprüften Landesverbände im kulturellen Bereich nicht die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Geschäftsführung. Alle drei Landesverbände waren zudem nicht in der Lage, ordnungsmäßige Verwendungsnachweise zu führen.

(479) Der Landesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 2008 und 2009 von drei Landesverbänden im kulturellen Bereich geprüft. Diese erhalten seit 1990 jährlich für ihre Projekte Zuwendungen vom Land.

Zuwendungen dürfen nach dem Zuwendungsrecht nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen. Insbesondere muss vom Zuwendungsempfänger erwartet werden, dass er sich an das geltende Recht hält und die entsprechende Sachkunde für die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung besitzt. Er muss in der Lage sein, ein gefördertes Projekt ordnungsgemäß abzuwickeln und alle sich dabei ergebenden Verpflichtungen, auch die durch die Auflagen der Bewilligungsbehörde auferlegten, zu erfüllen.

1 Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Zuwendung

(480) Mit der Bewilligung der Zuwendung wird dem Zuwendungsempfänger auferlegt, die Zuwendung zur Erfüllung des im Zuwendungsbescheid bestimmten Zwecks wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Somit hat der Zuwendungsempfänger bei allen geförderten Maßnahmen die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Ziel und den dafür einzusetzenden Mitteln anzustreben.

1.1 Reisekostenvergütungen

(481) Zwei Landesverbände hatten hinsichtlich der Beantragung, Abrechnung und Erstattung von Reisekosten keine grundsätzlichen Regelungen getroffen. Sie zahlten Reisekostenvergütungen, die im Zusammenhang mit Dienstreisen der Beschäftigten oder aufgrund der Tätigkeit der Vereinsorgane angefallen waren, ohne dass zuvor diese Reisen schriftlich genehmigt wurden. Obwohl nach den landesreisekostenrechtlichen Regelungen bei Benutzung eines privaten Kraftfahrzeugs höhere Wegstreckenentschädigungen von 22 Cent je Kilometer

(2008) und 25 Cent je Kilometer (2009) nur gezahlt wurden, wenn triftige Gründe für die Benutzung vorlagen, gewährten die Landesverbände in den Jahren 2008 und 2009 dem Reisenden stets 22 bzw. 25 Cent je Kilometer als Wegstreckenentschädigung. Der Reisende musste nicht erklären, ob triftige Gründe für die Benutzung des privaten Kraftfahrzeugs vorlagen. Dies wurde vor der Zahlung der Reisekostenvergütung von der Reisekostenstelle auch nicht überprüft.

(482) Mit der Genehmigung einer Reise wird zugleich über ihre Notwendigkeit und wirtschaftliche Durchführung entschieden. Da die Reisen generell ohne Genehmigung durchgeführt wurden, bestimmten die Reisenden nach eigenem Ermessen Anlass, Zeitpunkt und Dauer der Reise, Art und Umfang der Nebenkosten sowie die Art des Beförderungsmittels und damit letztlich die Höhe der Reisekostenvergütungen. Die wirtschaftliche Durchführung der Reisen war folglich nicht gewährleistet. Des Weiteren überstiegen die gezahlten Wegstreckenentschädigungen von 22 oder 25 Cent je Kilometer bei der Benutzung des privaten Kraftfahrzeugs ohne triftige Gründe die Wegstreckenentschädigungen nach dem Landesreisekostengesetz. Auch das verstößt gegen das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Zuwendung. Zugleich wurde mit der Zahlung höherer Reisekostenvergütungen als nach dem Landesreisekostengesetz gegen das Besserstellungsverbot verstoßen, denn die Landesverbände hatten damit ihre Beschäftigten besser gestellt als vergleichbare Landesbedienstete.

(483) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur teilte für einen Landesverband mit, dass dieser sein Regelwerk neu gefasst habe und Dienstreisen künftig vor Antritt genehmigt würden. Die Abrechnung der Reisen solle konsequent nach dem Landesreisekostengesetz erfolgen.

1.2 Bewirtungen

(484) Alle drei Landesverbände leisteten regelmäßig Ausgaben für Speisen und Getränke, z. B. im Rahmen von Verbandssitzungen, Mitgliederversammlungen oder eigener kultureller Veranstaltungen und rechneten diese in den Verwendungsnachweisen ab. Sofern teilweise Verkaufserlöse durch Unkostenbeiträge der Teilnehmer erzielt wurden, deckten diese nicht die angefallenen Ausgaben.

(485) Ausgaben für Speisen und Getränke sind grundsätzlich der privaten Lebensführung zuzuordnen und daher nicht aus der Zuwendung, sondern vollständig durch Unkostenbeiträge der Teilnehmer zu finanzieren. Werden sie dennoch vollständig oder teilweise durch den Zuwendungsempfänger geleistet, wird regelmäßig nicht nur gegen das Gebot der wirtschaftlichen und

sparsamen Verwendung, sondern auch gegen die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung verstoßen. Lediglich im Rahmen von Repräsentationsveranstaltungen des Zuwendungsempfängers anfallende Ausgaben für Bewirtung können ausnahmsweise aus Zuwendungen geleistet werden. Da es sich um Haushaltsmittel handelt, sind diese Ausgaben jedoch auf das unbedingt notwendige Maß, das bei Ausgaben für Tagungsgetränke angenommen wird, zu beschränken. Die Zahl der Externen hat bei solchen Veranstaltungen zu überwiegen.

(486) Das Ministerium führte hierzu aus, dass es für die Vergangenheit die Feststellungen des Landesrechnungshofes bei der Verwendungsnachweisprüfung berücksichtigen und Rückforderungen prüfen werde. Künftig wolle es bereits bei der Antragsprüfung stärker darauf achten, dass Ausgaben für Speisen und Getränke nicht als zuwendungsfähig anerkannt werden.

1.3 Ehrungen, Auszeichnungen, Dekoration und Geschenke

(487) Zwei Landesverbände leisteten aus Zuwendungen regelmäßig Ausgaben für Blumen und Geschenke anlässlich von Geburtstagen, Hochzeiten und in Würdigung mehrjähriger Tätigkeit im Verband. Ein Verband bezahlte aus Zuwendungen auch Blumen, Topfpflanzen u. a. zur Dekoration von Räumen anlässlich von Mitgliederversammlungen und Verbandssitzungen sowie zur Dekoration von Büroräumen der Beschäftigten.

(488) Die Ausgaben waren zur Durchführung der Projekte nicht notwendig und daher nicht zuwendungsfähig. Sie werden auch in der öffentlichen Verwaltung regelmäßig nicht durch Haushaltsmittel finanziert. Indem die beiden Landesverbände Ausgaben für diese Zwecke leisteten, missachteten sie das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung und verwendeten die Zuwendungen zweckwidrig.

(489) Das Ministerium hat sich dazu bisher nicht geäußert.

1.4 Honorare und Aufwandsentschädigungen

(490) Nach den Satzungen der Landesverbände wird der Satzungszweck insbesondere durch die Förderung und Unterstützung von ehrenamtlicher Tätigkeit erreicht. Zwei Landesverbände zahlten dennoch im Rahmen der Realisierung ihrer Projekte regelmäßig Honorare und Aufwandsentschädigungen an ihre Mitglieder bzw. an ihre Beschäftigten und rechneten diese in den Verwendungsnachweisen ab. Zu den entgeltlich vereinbarten Leistungen gehörten z. B. die Zusammenstellung von Presseartikeln, die Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung von Veranstaltungen des Landesverbandes, Schreib- oder Fotoarbeiten oder allgemein die „*Entschädigung*“ von Nebentätigkeiten oder die Begleitung eines Projektes.

(491) Aufwandsentschädigungen sind nur für den tatsächlich entstandenen Aufwand zu zahlen. Dieser Aufwand muss nicht nur benannt, sondern auch nachgewiesen werden. Bei ehrenamtlicher Tätigkeit sind Aufwandsentschädigungen üblich. Bei den Landesverbänden war hingegen regelmäßig auch ein Honorar Bestandteil der Aufwandsentschädigungen. Der Landesrechnungshof hält Honorare für Leistungen von Mitgliedern des Verbandes für unzulässig, soweit sich die Tätigkeit im Rahmen der ehrenamtlichen Arbeit bewegt. Honorare dürfen nur gezahlt werden, wenn eine vertraglich vereinbarte Leistung nachweislich die ehrenamtliche Tätigkeit im Umfang überschreitet.

Soweit Honorare an Beschäftigte des Zuwendungsempfängers über die Vergütung für die Haupttätigkeit hinaus zusätzlich gezahlt wurden, verstößt dies gegen das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Zuwendung. Da der Zuwendungsempfänger an der Durchführung seiner geförderten Projekte ein unmittelbares Eigeninteresse hat, ist es auch interessengerecht, dass er alles in seinen Kräften Stehende tut, um sein Projekt aus eigenen Mitteln zu finanzieren und die Zuwendungen nur im unbedingt notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen.

(492) Das Ministerium kündigte an, dass es die abweichend von der Satzung geleisteten Honorarzahlungen im Rahmen der laufenden Verwendungsnachweisprüfung als nicht zuwendungsfähig einstufen und den Erstattungsanspruch des Zuwendungsgebers prüfen werde.

1.5 Mieten und Gebühren

(493) Zwei Landesverbände unterhielten an jeweils verschiedenen Orten Büroräume. Ein Landesverband mietete zudem mehrere Parkplätze an. Des Weiteren führten die beiden Landesverbände mehrere gebührenpflichtige Geschäftskonten. Die dafür angefallenen Ausgaben rechneten sie in den Verwendungsnachweisen als Projektausgaben ab.

(494) Die Unterhaltung von Büroräumen an verschiedenen Standorten, die Anmietung von Parkplätzen und die Führung mehrerer Geschäftskonten war für die Erledigung der Arbeitsaufgaben der Verbände nicht notwendig und daher unwirtschaftlich. Die Ausgaben dafür sind nicht zuwendungsfähig und ihre Finanzierung aus Zuwendungen ist somit zweckwidrig.

(495) Das Ministerium teilte mit, dass inzwischen einige Mietverhältnisse gekündigt wurden. Zudem werde es die Vorgänge im Rahmen der laufenden Verwendungsnachweisprüfungen bewerten und ggf. Zuwendungsbeträge zurückfordern.

1.6 Versicherungen

(496) Soweit Zuwendungsempfänger im Rahmen einer Projektförderung Zuwendungen erhalten, können nicht nur Beiträge für gesetzliche Versicherungen, sondern grundsätzlich auch Beiträge für freiwillige Versicherungen als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt werden. Dies ist möglich, soweit sie im Einzelfall bei wirtschaftlicher Betrachtung notwendig sind. Bei Versicherungen zugunsten von Beschäftigten des Zuwendungsempfängers ist zudem das Besserstellungsverbot zu beachten, d. h. der Zuwendungsempfänger darf seine Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Landesbedienstete.

(497) Zwei Landesverbände rechneten in den Verwendungsnachweisen auch Beiträge für verschiedene Versicherungen ab, u. a. für Rechtsschutzversicherungen, die Verbände für ihre Beschäftigten, Mitglieder des Präsidiums und Mitgliedsvereine abgeschlossen hatten, und für verschiedene Kraftfahrtversicherungen (Rabattverlust-Versicherung, Dienstreise-Kaskoversicherung, Transport- bzw. Autoinhaltsversicherung).

(498) Die Rechtsschutz- und Kraftfahrtversicherungen gehören nicht zu den gesetzlich vorgeschriebenen Versicherungen. Sie waren aus wirtschaftlicher Sicht auch nicht erforderlich. Die Finanzierung dieser Beiträge aus Zuwendungen verstößt daher gegen das Gebot, Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam zu verwenden.

In der Landesverwaltung werden diese Versicherungen nicht für die Bediensteten abgeschlossen. Soweit die Landesverbände Versicherungen für ihre Beschäftigten abgeschlossen hatten, waren diese besser gestellt als vergleichbare Landesbedienstete. Das verstößt gegen das Besserstellungsverbot.

(499) Das Ministerium teilte mit, dass es die Ausgaben für diese Versicherungen grundsätzlich nicht für zuwendungsfähig halte. Es werde im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise feststellen, ob sich daraus ein Erstattungsanspruch des Zuwendungsgebers ergibt.

1.7 Publikationen

(500) Mit den Zuwendungen an zwei Landesverbände wurde regelmäßig auch die Herausgabe von Publikationen gefördert. Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Verbände über erhebliche Restbestände der letzten Jahren verfügten. Die Vermögenswerte der Restbestände für einen betrachteten Zeitraum von sechs Jahre betragen bei dem einen Verband rd. 7.000 Euro und bei dem anderen rd. 10.500 Euro.

(501) Die beiden Landesverbände hatten es über Jahre hinweg versäumt, die Auflagen ihrer Publikationen an den offensichtlich geringeren Bedarf anzupassen. Sie haben damit gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.

(502) Das Ministerium hat sich dazu bisher nicht geäußert.

1.8 Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften

(503) Zuwendungsempfänger, die mehr als 25.000 Euro Zuwendungen erhalten, sind nach dem Zuwendungsrecht verpflichtet, bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen wie die öffentliche Hand zu verfahren, d. h. die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL)¹⁵² anzuwenden.

(504) Zwei Landesverbände konnten nicht belegen, dass sie vor der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen mehrere Angebote eingeholt hatten. In mehreren Fällen wurden Aufträge an Mitglieder des Verbandes oder an Familienangehörige von Beschäftigten vergeben. Es wurde nicht dokumentiert, wie es zu den Vergabeentscheidungen kam.

(505) Nach der VOL sind auch bei Freihändiger Vergabe regelmäßig die Leistungen im Wettbewerb zu vergeben, d. h. vor der Auftragsvergabe sind mehrere Angebote einzuholen. Sofern der Auftraggeber auf einen Wettbewerb verzichtet, ist nicht gewährleistet, dass die Leistungen wirtschaftlich und sparsam erbracht werden. Des Weiteren besteht für den Auftraggeber die zwingende Verpflichtung, einen Vergabevermerk zu fertigen. Die Vergabe von Aufträgen an Mitglieder des Verbandes oder an Familienangehörige erweckt zudem den Anschein der Vorteilsgewährung.

(506) Das Ministerium teilte mit, es werde künftig im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise von den Zuwendungsempfängern die Vorlage der Vergabevermerke verlangen.

2 Anordnung von Zahlungen

(507) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass bei zwei Landesverbänden Beschäftigte bei der Anordnung und Ausführung von Zahlungen allein handelten oder Zahlungen ohne die dafür erforderliche Anordnung des dazu Befugten ausgelöst wurden. In mehreren Fällen ordneten Beschäftigte Zahlungen an sich selbst an.

(508) Die beiden Landesverbände haben in den o. g. Fällen gravierend gegen Grundsätze des Kassenwesens verstoßen. Der sorgsame und sichere Umgang mit Steuermitteln verlangt, dass

¹⁵² Seit 11.06.2010 wird sie Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen genannt.

an Zahlungsvorgängen mehrere – nur dazu berechnigte – Personen mitwirken müssen. Sie dürfen dabei nicht in eigenen Angelegenheiten tätig werden.

(509) Das Ministerium teilte mit, dass ein Landesverband eine neue Kassenordnung beschlossen habe. Darin seien die vom Landesrechnungshof kritisierten Verfahrensweisen bei der Anordnung von Zahlungen neu geregelt worden. Durch den Insolvenzantrag des Landesverbandes komme die Kassenordnung jedoch nicht mehr zur Anwendung.

3 Verwendungsnachweise

(510) Alle drei Landesverbände rechneten in den zahlenmäßigen Nachweisen ihre mit den jeweiligen Projekten zusammenhängenden Einnahmen nicht vollständig ab. Ein Landesverband wies in den Verwendungsnachweisen höhere Einnahmen und Ausgaben aus als in seinen jeweiligen Jahresabschlüssen. Ein anderer Landesverband rechnete in den Verwendungsnachweisen nicht nur seine eigenen, sondern auch Einnahmen und Ausgaben Dritter ab.

(511) Nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen muss der Nachweis alle mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben des Zuwendungsempfängers enthalten. Die Landesverbände wiesen ihre Einnahmen nicht vollständig aus. Tatsächlich standen ihnen somit höhere Einnahmen zur Finanzierung ihrer Projekte zur Verfügung als in den Zuwendungsanträgen dargestellt. Das führte dazu, dass die Zuwendungen zu hoch bewilligt wurden. Es ist auch nicht möglich, dass für das abgerechnete Jahr die Einnahmen und Ausgaben für die Durchführung der Projekte höher sind als die gesamten Einnahmen und Ausgaben des Verbandes. Da die Verwendungsnachweise nur die Einnahmen und Ausgaben des Zuwendungsempfängers enthalten dürfen, schließt das die Abrechnung von Einnahmen und Ausgaben Dritter aus.

(512) Das Ministerium teilte mit, dass es die Feststellungen des Landesrechnungshofes zukünftig bei der Bestimmung der Fördersumme und der Festlegung der Finanzierungsart berücksichtigen wolle. Der Umfang und die Sorgfalt bei der Antragsprüfung sollen erweitert werden. Weiterhin erfolge eine Überarbeitung des Antragsvordrucks, damit dieser künftig die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthält. Die beanstandeten Jahresabschlüsse eines Landesverbandes seien überarbeitet worden. Die Prüfung der Verwendungsnachweise unter Berücksichtigung der überarbeiteten Jahresabschlüsse durch das Ministerium habe zu Rückforderungen in Höhe von 3.639,87 Euro geführt.

(513) Die dargestellten Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverbände zeigen, dass zwei Verbände die sich aus dem Zuwendungsrecht ergebenden Verpflichtungen in den Jahren 2008 und 2009 nicht erfüllten. Ihre Geschäftsführung war daher nicht ordnungsgemäß. Alle drei Landesverbände waren 2008 und 2009 zudem nicht in der Lage, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen. Das Ministerium kann deshalb weitere Zuwendungen an diese erst dann bewilligen, wenn ordnungsgemäße Verwendungsnachweise erstellt und die ordnungsgemäße Geschäftsführung hergestellt wurden.

(514) Das Prüfungsverfahren ist für einen Landesverband noch nicht abgeschlossen.

19 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Hochschule für Musik und Theater Rostock

Die Hochschule für Musik und Theater Rostock (HMT) hat Erträge und Aufwendungen in den Wirtschaftsplänen teilweise erheblich zu niedrig veranschlagt und damit gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit verstoßen.

Bei der Erstattung von Auslagen für Dienstreisen hat die HMT geltende landesreisekostenrechtliche Vorschriften – im Wesentlichen zu Lasten ihrer Bediensteten – nicht beachtet.

Die HMT hat für den Verleih von hochschuleigenen Instrumenten an Studierende und außen stehende Dritte bisher keine generellen Regelungen getroffen. Sofern für den Instrumentenverleih der Abschluss einer Instrumentenversicherung vertraglich vereinbart wurde, fehlte dafür der entsprechende Nachweis.

Das von der HMT praktizierte Verfahren der Bestenauslese bei der Vergabe der Studienplätze im Bereich Musik ist rechtlich bedenklich. Bei der im Rahmen der Eignungsprüfung vorgenommenen Zulassungsbeschränkung wurden hochschulzulassungsrechtliche Regelungen nicht beachtet.

1 Veranschlagung in den Wirtschaftsplänen

(515) Nach dem Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit enthält der Haushaltsplan alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben. Hierbei sind die Einnahmen und Ausgaben nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit mit größtmöglicher Genauigkeit zu schätzen. Diese Grundsätze gelten auch für die dem jeweiligen Haushaltsplan des Landes in Anlage beigefügten Wirtschaftspläne der Hochschulen.

(516) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass Erträge und Aufwendungen in den Wirtschaftsplänen 2008/2009 sowie 2010/2011 von der HMT teilweise erheblich zu niedrig veranschlagt wurden. Die Abweichungen der tatsächlichen von den veranschlagten Erträgen betragen in einigen Fällen über 2.000 % und bei den Aufwendungen bis zu 710 %.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat die jährlich erstellten Abschlussberichte der HMT, die detaillierte Abrechnungen enthalten, nicht angefordert. Demzufolge hat es auch die eingereichten Wirtschaftspläne nicht beanstandet, sondern diese unverändert den Haushaltsplänen beigefügt.

(517) Die HMT hat die zu erwartenden Erträge und voraussichtlichen Aufwendungen teilweise nicht bedarfsgerecht veranschlagt und damit gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit verstoßen. Soweit Erträge und Aufwendungen nicht präzise errechnet werden können, sind sie mit größtmöglicher Genauigkeit zu schätzen. Abweichungen in der o. g. Höhe zeugen von einer unrealistischen Schätzung.

Das Ministerium als Aufsichtsbehörde hätte die offensichtlich fehlerhaften Veranschlagungen beanstanden müssen. Dazu hätte es zuvor regelmäßig die Abschlussberichte der HMT – als wesentliche Übersicht über die wirtschaftliche Lage der Hochschule – anfordern müssen.

(518) Das Ministerium teilte mit, dass es sich in Bezug auf die fehlerhafte Veranschlagung der Erträge und Aufwendungen der HMT in den Wirtschaftsplänen 2008/2009 sowie 2010/2011 dem Landesrechnungshof anschließen. Die HMT habe zugesagt, künftig eine realistische Planung vorlegen zu wollen.

Des Weiteren erklärte das Ministerium, es werde zukünftig regelmäßig die Jahresabschlüsse der Hochschule anfordern und auswerten sowie die Wirtschaftspläne der Hochschule im Rahmen der Veranschlagung prüfen. Dem sei es hinsichtlich der Jahres- und Wirtschaftsplanabschlüsse der Hochschule für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 inzwischen auch nachgekommen.

2 Reisekostenvergütungen

(519) Nach den landesreisekostenrechtlichen Regelungen hat der Bedienstete für Dienstreisen Anspruch auf Reisekostenvergütungen zur Abgeltung dienstlich veranlasster Mehraufwendungen. Dazu gehören u. a. ein Tagegeld für Verpflegungsmehraufwendungen sowie Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigungen für Fahrten mit privaten Kraftfahrzeugen. Seit dem 01.01.2009 beträgt die Wegstreckenentschädigung 25 Cent je Kilometer, soweit triftige Gründe für die Benutzung des privaten Kraftfahrzeugs vorliegen. Liegen triftige Gründe nicht vor, beträgt sie 15 Cent je Kilometer. Auf den Anspruch auf Reisekostenvergütung kann ganz oder teilweise verzichtet werden. Dazu muss die Verzichtserklärung von dem Bediensteten vor Genehmigung der Dienstreise abgegeben werden.

(520) Die Bediensteten der HMT hatten in den Jahren 2009 und 2010 eine Verzichtserklärung bezüglich ihres Anspruchs auf Tagegeld vor Genehmigung der Dienstreise regelmäßig nicht abgegeben. Dennoch wurde nur in einem Fall Tagegeld gezahlt. Des Weiteren hatte die HMT im gesamten Jahr 2009 und auch noch im Jahr 2010 Wegstreckenentschädigungen in Höhe von 22 Cent je Kilometer für die Benutzung eines privaten Kraftfahrzeugs unter Anerkennung triftiger

Gründe erstattet. Soweit keine triftigen Gründe vorlagen, wurden die Kosten für das billigste regelmäßig verkehrende Beförderungsmittel auf der kürzesten Strecke vergütet.

(521) Die HMT hat mit der Nichtgewährung von Tagegeld ohne Verzichtserklärung des Dienstreisenden gegen geltende landesreisekostenrechtliche Vorschriften verstoßen und ihren Bediensteten damit gesetzlich zustehende Erstattungsansprüche für Verpflegungsmehraufwendungen vorenthalten. Auch die Höhe der erstatteten Wegstreckenentschädigungen bei Benutzung eines privaten Kraftfahrzeugs entsprach nicht den gesetzlichen Regelungen.

(522) Das Ministerium teilte mit, die HMT habe erklärt, dass sie künftig die Vorschriften über die Gewährung von Tagegeldern bzw. Wegstreckenentschädigungen nach den Vorschriften des Landesreisekostengesetzes strikt beachten werde.

3 Instrumentenverleih

(523) Die HMT verleiht aus ihren Beständen Instrumente an Studierende und außen stehende Dritte. Dabei leiht sie besonders begabten Studierenden auch sehr hochwertige Instrumente über mehrere Jahre. Die Hochschule schließt dazu einen Leihvertrag mit dem Entleiher ab, indem sich dieser u. a. zum Abschluss einer Versicherung in Höhe des Wertes des Instruments verpflichtet. Ein Nachweis über die vertragsgemäß abzuschließende Instrumentenversicherung wurde bisher von der HMT nicht gefordert, sodass offen blieb, inwieweit die Entleiher ihrer Pflicht hinsichtlich des Abschlusses einer solchen Versicherung nachgekommen waren. Überdies gestatten Professoren ihren Studierenden, hochschuleigene Instrumente zum Üben mitzunehmen, ohne einen entsprechenden Leihvertrag abzuschließen. Dies wird nicht dokumentiert. Auch die das Inventar der Hochschule verwaltende Stelle erhält keine Kenntnis von dieser Instrumentenausleihe.

Eine generelle Regelung, in welchen Fällen Studierende einen Leihvertrag mit der HMT abschließen müssen und in welchen Fällen die zuständigen Professoren ihren Studierenden ohne Leihvertrag die Mitnahme von Instrumenten zum Üben gestatten können, besteht nicht.

(524) Der Verleih insbesondere von hochwertigen Instrumenten ohne eine Instrumentenversicherung ist für die HMT mit erheblichen finanziellen Risiken verbunden, da im Falle des Verlustes oder einer Beschädigung der Entleiher in der Regel nicht in der Lage sein dürfte, für den Schaden aufzukommen. Beim langfristigen Verleih eines Instruments hat daher der Studierende den Abschluss einer Instrumentenversicherung – grundsätzlich in Höhe des Kaufpreises – nachzuweisen. Des Weiteren sollte der unkontrollierte Verleih von Instrumenten unverzüglich eingestellt werden. Sofern es notwendig ist, für Projekte hochschuleigene Instru-

mente tageweise zum Üben an Studierende zu verleihen, sind die Modalitäten zu regeln. Es ist sicherzustellen, dass jeder Instrumentenverleih schriftlich festgehalten wird und die das Inventar verwaltende Stelle der Hochschule davon Kenntnis erhält. Im Übrigen hat der Landesrechnungshof empfohlen, die Einzelheiten zum Instrumentenverleih generell zu regeln. Dabei sollte die Dauer der Ausleihe auf ein Studienjahr begrenzt werden, ggf. mit der Möglichkeit der Verlängerung.

(525) Das Ministerium teilte mit, dass die HMT derzeit eine Satzung, die den Verleih und die Vermietung von hochschuleigenen Instrumenten regelt, erarbeite.

4 Vergabe von Studienplätzen im Bereich Musik

(526) An der HMT gibt es offiziell für kein Fach eine Zulassungsbeschränkung. Die Hochschule lässt sich bei der Besetzung der Studienplätze zum einen von der Erwägung leiten, dass die Zahl der Studienanfänger so zu gestalten ist, dass die Lehrkapazitäten und die vorhandenen Flächen nicht überlastet werden. Zum anderen erfolgt die Verteilung der Studienplätze im Bereich Musik auf die einzelnen Fächer analog der Zusammensetzung eines (Sinfonie-) Orchesters. So stehen z. B. mehr Studienplätze für Streicher als für Bläser und nur wenige Studienplätze in nicht instrumentalen Fächern (Dirigieren, Komponieren) zur Verfügung. Des Weiteren werden die Studienplätze nach den hochschulrechtlichen Vorschriften auf der Grundlage einer Eignungsprüfung vergeben. Ein Bewerber ist nach der Eignungsprüfungsordnung der HMT geeignet, wenn er die Prüfung bestanden hat. Dies ist der Fall, wenn die Prüfung in allen Teilen mindestens mit der Note „ausreichend“ bewertet wurde. Sie ist auch bestanden, wenn der Bewerber in einem Pflichtfach mit „nicht ausreichend“, im Hauptfach jedoch mindestens mit „gut“ bewertet wurde.

(527) Im Jahr 2010 waren von insgesamt 1.101 Bewerbern im Bereich Musik nur 81 „geeignet“. Dies entsprach dem Umfang an freien Studienplatzkapazitäten. Die HMT erklärte hierzu: *„Weil künstlerische Eignung nicht ganz objektiv messbar ist, ist es opportun, die Eignung zu verneinen, wenn die Hochschule sie nicht ausbilden kann“*.

Zum Stichtag 01.11.2010 bildete die HMT insgesamt 344 Studierende in diesem Bereich aus, darunter 183 ausländische Studierende. Von diesen 183 ausländischen Studierenden entstammten 142 aus Nicht-EU-Ländern. Dies entsprach 77,6 % der ausländischen und 41,3 % aller Studierenden im Bereich Musik. Dies korreliert mit den hohen Bewerberzahlen aus Nicht-EU-Ländern. Von den 1.101 Bewerbern im Jahr 2010 stammten 807 nicht aus Staaten der EU.

(528) Da trotz der moderaten Voraussetzungen für die Zulassung zu einem Studium im Bereich Musik im Jahr 2010 von 1.101 Bewerbern lediglich 81 „geeignet“ waren, liegt es nahe, dass die Zahl der „geeigneten“ Bewerber an die vorhandenen freien Studienplatzkapazitäten im jeweiligen Fach angepasst wurde. Damit wird im Grunde für jedes Fach ein Ranking erstellt, das die Grundlage für die Berücksichtigung des Bewerbers darstellt. Diese Vorgehensweise ist nachvollziehbar. Sie entspricht aber nicht den hochschulrechtlichen Regelungen, denn diese sehen eine Berücksichtigung der Studienbewerber nach einem Rankingsystem nicht vor. Stattdessen wäre zwingend jeder Bewerber aufzunehmen, der die o. g. Voraussetzungen erfüllt, unabhängig von seiner geografischen Herkunft und dem Instrument, das er spielt. Soweit in einzelnen Fächern die Anzahl der geeigneten Bewerber die Anzahl der verfügbaren Studienplätze erheblich übersteigt – was angesichts der vorliegenden Zahlen auf der Hand liegt – handelt es sich um zulassungsbeschränkte Studiengänge. Für zulassungsbeschränkte Studiengänge legt die Hochschule selbst das Auswahlverfahren (Rankingsystem) in einer eigenen Satzung im Rahmen des Hochschulzulassungsgesetzes und der Hochschulzulassungsverordnung fest.

Für zulassungsbeschränkte Studiengänge gilt dann aber auch, dass ausländischen Bewerbern, die weder EU-Bürger noch diesen gleichgestellt sind, nach der Hochschulzulassungsverordnung lediglich 8 % der zu vergebenden Studienplätze zur Verfügung gestellt werden dürfen. Diese Quote kann durch Satzung der Hochschule in Studiengängen, deren Studienangebot in besonderer Weise auf ausländische Studienbewerber ausgerichtet ist, auf 25 % erhöht werden. Angesichts der rechtlich bedenklichen Praxis der Vergabe von Studienplätzen im Bereich Musik an der HMT ist nicht ausgeschlossen, dass deutsche Bewerber und ihnen gleichgestellte ausländische und staatenlose Bewerber diskriminiert werden.

(529) Das Ministerium bestreitet, dass es bei der HMT zulassungsbeschränkte Studiengänge gibt. So führt es hierzu aus, es habe keine Zulassungszahlen für die Studiengänge der HMT festgesetzt. Dies sei aber Voraussetzung für die Anwendbarkeit der hochschulzulassungsrechtlichen Bestimmungen und damit auch der Regelungen zu den Quoten. Da nämlich die zur Verfügung stehenden Studienplätze der Zahl der geeigneten Bewerber entspreche, sei nicht zu befürchten, dass die zur Verfügung stehenden Studienplätze nicht ausreichen. Die von der HMT praktizierte Eignungsprüfung habe sich bewährt und es habe bisher auch keine Klagen gegen die Nichtzulassung aufgrund des negativen Abschneidens bei der Eignungsprüfung gegeben.

Das Ministerium teilte weiterhin mit, dass sich die Kunst- und Musikhochschulen in einem nationalen und internationalen Wettbewerb um die besten Talente befänden. Einseitige Beschränkungen einer Hochschule für ausländische Bewerber aus Nicht-EU-Staaten seien daher nicht förderlich. Gleichwohl weise der Landesrechnungshof berechtigterweise darauf hin, dass bei der Bewerbung um einen Studienplatz an einer Musikhochschule deutschen Bewerbern eine große Zahl ausländischer Bewerber gegenüberstehe, die häufig bereits über eine künstlerische Ausbildung aus ihren Heimatländern verfügen und sich dann in der Eignungsprüfung im Sinne der Bestenauslese durchsetzen. Um hier Ungleichgewichte auszugleichen, habe die HMT mit der Gründung der „young academy rostock – Internationales Institut zur Förderung musikalisch Hochbegabter“ bereits 2008 wesentliche Schritte zur nachhaltigen Förderung und Stärkung des hiesigen Nachwuchses unternommen.

(530) Sowohl die Äußerungen der HMT als auch die Mitteilungen des Ministeriums bestätigen, dass nur in dem Umfang Bewerber im Rahmen einer Bestenauslese bei der Vergabe der Studienplätze im Bereich Musik berücksichtigt werden, wie Studienplätze zur Verfügung stehen. Bei allen anderen Bewerbern wird die Eignung verneint, hauptsächlich auch deshalb, weil die Hochschule sie wegen der begrenzten Lehrkapazitäten und der vorhandenen Flächen nicht ausbilden kann. Dieses praktizierte Verfahren entspricht aber gerade nicht den hochschulrechtlichen Regelungen, insbesondere auch nicht den Vorschriften der Eignungsprüfungsordnung der HMT. Das Verfahren ist somit rechtlich bedenklich. Zudem führt es dazu, dass im Rahmen der Eignungsprüfung eine Zulassungsbeschränkung vorgenommen wird. Für zulassungsbeschränkte Studiengänge sind jedoch das Hochschulzulassungsgesetz und die Hochschulzulassungsverordnung – einschließlich der dort angegebenen Quoten für Bewerber aus Nicht EU-Ländern – verbindlich.

Sofern künftig am Verfahren der Bestenauslese im Bereich Musik festgehalten werden soll, müssen die hochschulrechtlichen Bestimmungen an die bestehende Praxis angepasst werden. Aufgrund der hohen Studienkosten in diesem Bereich sollte dann aber auch die im Landeshochschulgesetz geregelte Gebührenfreiheit durch Gesetzesänderung für die HMT auf deutsche und ihnen gleichgestellte ausländische und staatenlose Studierende beschränkt und von allen anderen Studierenden Studiengebühren erhoben werden.

(531) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

20 Risikofrüherkennungssysteme der Universitätskliniken Rostock und Greifswald

Der Landesrechnungshof hat das Risikofrüherkennungssystem der Universitätsmedizin Rostock und Greifswald geprüft und dabei Management- und Steuerungsdefizite festgestellt. Die Vorstände der Universitätsmedizin haben auf der Grundlage der Prüfungsergebnisse bereits Maßnahmen ergriffen, um die im Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes abgegebenen Empfehlungen zeitnah umzusetzen.

(532) Der Landesrechnungshof hat eine Prüfung der Risikofrüherkennungssysteme der beiden Universitätskliniken des Landes Mecklenburg-Vorpommern durchgeführt. Im Gegensatz zu Krankenhäusern der Regel- und Schwerpunktversorgung verfügen Universitätskliniken über ein höheres Gefährdungspotential, da sie neben der Aufgabe der Krankenversorgung auch auf dem Gebiet der Forschung und Lehre tätig sind.

Die Universitätsmedizin in Rostock und Greifswald befinden sich gegenwärtig in einem komplexen Geflecht aus der ambulanten und stationären Krankenversorgung sowie der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Ministerien, der medizinischen Fakultät und der Universität. Zum 01.01.2011 wurde der Fachbereich Medizin der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald in die Universitätsmedizin Greifswald (vorher Universitätsklinikum Greifswald) eingegliedert. Am 01.01.2012 wurden das Universitätsklinikum Rostock und die medizinische Fakultät der Universität Rostock zur Universitätsmedizin Rostock zusammengeführt. Zusätzlich wurden bei der Universitätsmedizin Greifswald umfangreiche Baumaßnahmen durchgeführt, die mit einem erheblichen logistischen Aufwand verbunden waren. Am Standort der Universitätsmedizin Rostock sind umfangreiche Neu- und Umbaumaßnahmen geplant oder begonnen.

(533) Das Land Mecklenburg-Vorpommern haftet unbegrenzt für die Verbindlichkeiten der Universitätsmedizin, soweit die Befriedung aus deren Vermögen nicht zu erlangen ist. Der Landesrechnungshof ging bei seiner Prüfung davon aus, dass Detailkenntnisse über die Risiken aus dem Betrieb der Universitätsmedizin bei den zuständigen Ministerien nicht vorhanden sind. Deshalb sollte durch die Prüfung des Landesrechnungshofes evaluiert werden, ob und in welchem Umfang Risikofrüherkennungssysteme in den beiden Universitätskliniken eingerichtet wurden und ob diese geeignet sind, die wesentlichen Risiken zu erkennen und Schaden abzuwenden. Insbesondere sollte geprüft werden, ob mit den Informations- und Berichtssystemen den Vertretern des Landes Mecklenburg-Vorpommern in den Aufsichtsgremien alle rele-

vanten Informationen über Gefährdungspotentiale rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden können.

(534) Unter einem Risikofrüherkennungssystem im Sinne dieser Prüfung sind die Grundsätze und Maßnahmen zu verstehen, die auf die Früherkennung bestandsgefährdender Entwicklungen des Unternehmens ausgerichtet sind. Gleichzeitig sollen die Informationen über diese bestandsgefährdenden Risiken an die zuständigen Entscheidungsträger weitergeleitet werden, damit sie in geeigneter Weise reagieren können. Die Verantwortung für die Einrichtung eines Risikofrüherkennungssystems liegt bei den gesetzlichen Vertretern der Universitätsmedizin.

(535) Nach einer Ausschreibung des Landesrechnungshofes wurde die Prüfung durch den Landesrechnungshof mit der BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Niederlassung Leipzig, durchgeführt. Die Verantwortung für die Prüfung und die Prüfungsleitung lag beim Landesrechnungshof. Seitens des Landesrechnungshofes wurde ein Mitarbeiter zur Umsetzung und Koordinierung der Prüfung eingesetzt und in alle Phasen der Projektbearbeitung eingebunden. Bei der Prüfung wurde in folgenden Arbeitsschritten vorgegangen:

- a) Erstellung und Übergabe einer umfangreichen Checkliste an die Universitätsmedizin zur Dokumentation der Risikoidentifizierung durch diese. Die Checkliste diente der Erfassung und Bewertung der Risiken der strategischen Geschäftsfelder und somit der Darstellung der Risikoanalyse des Vorstandes der jeweiligen Universitätsmedizin.
- b) Analyse des Risikoberichtes des Vorstandes, insbesondere durch Nutzung von Erfahrungswerten der beteiligten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Hierbei wurde überprüft, ob die durch die Universitätsmedizin ermittelten Risikowerte signifikant von der Einschätzung der prüfenden Experten abweichen.
- c) Im Anschluss wurde festgelegt, welche der strategischen Geschäftsfelder einer Detailanalyse vor Ort unterzogen werden. Im Ergebnis wurde eine validierte Risikoanalyse aller Geschäftsfelder erstellt.

(536) Für folgende Risikobereiche bzw. -gruppen wurde eine Risikoanalyse durchgeführt. Dabei wurden sowohl die Eintrittswahrscheinlichkeit als auch die mögliche Schadenshöhe bewertet:

- Allgemeine Betriebs- und Betreiberrisiken in den Kliniken,
- Sicherheitsrisiken in den Kliniken,
- Finanz- und Rechnungswesen,

- Versicherungswesen,
- EDV und Telekommunikation,
- Personalwesen,
- Materialwirtschaft und Investition,
- Technik,
- Patientenverwaltung, Archiv,
- Medizinische und Pflegerische Bereiche,
- Zusammenarbeit mit den Ministerien, Organen und Medizinischer Fakultät,
- Drittmittelverwendung,
- Trennung/ Zusammenarbeit von Universitätsklinikum und Medizinischer Fakultät.

(537) Die Eintrittswahrscheinlichkeiten wurden anhand folgender Skala ermittelt:

Tabelle 20: Eintrittswahrscheinlichkeiten

Eintrittswahrscheinlichkeit	Bewertung
0	Der Eintritt des Risikos wird faktisch ausgeschlossen.
1	Die Eintrittswahrscheinlichkeit wird mit bis zu 30 % eingeschätzt.
2	Die Eintrittswahrscheinlichkeit liegt zwischen 30 % und 70 %.
3	Die Eintrittswahrscheinlichkeit beträgt über 70 %.

Quelle: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern.

Zur Ermittlung der individuellen Schadensklasse wurden die Umsatzerlöse und die Jahresergebnisse der zurückliegenden drei Geschäftsjahre gewichtet nach ihrer Bedeutung für die Geschäftsentwicklung der Universitätsklinik als Bemessungsgrundlage herangezogen. Abweichend davon wurden für die Risikobereiche, die unmittelbar die Medizinischen Fakultäten betreffen („Drittmittel“ und „Trennung von Medizinischer Fakultät und Universitätsklinikum“) alternative aus den Wirtschaftsplänen der Medizinischen Fakultäten abgeleitete Schadensklassen festgelegt:

Tabelle 21: Schadensklassen

Schadensklasse	Potentieller Schaden
1	Der potentielle finanzielle Schaden aus dem Eintritt des Risikos beträgt für die Universitätsklinik weniger als 519.300 Euro (Universitätsklinikum Greifswald), 674.000 Euro (Universitätsklinikum Rostock), 250.000 Euro (Medizinische Fakultäten Rostock und Greifswald).
2	Der potentielle finanzielle Schaden aus dem Eintritt des Risikos beträgt für die Universitätsklinik mehr als 519.300 Euro (Universitätsklinikum Greifswald) 674.000 Euro (Universitätsklinikum Rostock), 250.000 Euro (Medizinische Fakultäten Rostock und Greifswald), jedoch weniger als 1.298.300 Euro (Universitätsklinikum Greifswald), 1.684.900 Euro (Universitätsklinikum Rostock), 500.000 Euro (Medizinische Fakultäten Rostock und Greifswald).
3	Der potentielle finanzielle Schaden aus dem Eintritt des Risikos beträgt für die Universitätsklinik mehr als 1.298.300 Euro (Universitätsklinikum Greifswald), 1.684.900 Euro (Universitätsklinikum Rostock), 500.000 Euro (Medizinische Fakultäten Rostock und Greifswald).

Quelle: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern.

(538) Der Risikowert eines Einzelrisikos wurde aus der Multiplikation der Bewertung der Schadensklasse mit der Bewertung der Eintrittswahrscheinlichkeit ermittelt. Der Risikowert für eine Risikogruppe ermittelt sich aus dem Durchschnitt aus den Risikowerten der zugehörigen Einzelrisiken. Daraus abgeleitet wurden Risikointervalle gebildet, die aus Sicht des Expertenteams bewertet wurden:

Tabelle 22: Risikointervalle

Intervall	Interpretation
0	Es wird kein Risiko gesehen.
1 – 2	Es wird ein geringes Risiko gesehen.
3 – 5	Es wird ein mittleres Risiko mit erhöhtem Handlungsbedarf gesehen.
6 – 8	Es wird ein hohes Risiko mit dringendem Handlungsbedarf gesehen.
9	Es wird ein sehr hohes Risiko mit akutem Handlungsbedarf gesehen.

Quelle: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern.

Nach der Ersteinschätzung durch die Universitätsmedizin wurde eine Einschätzung durch das Expertenteam durchgeführt. Die Ergebnisse wurden verglichen und analysiert. Auf Basis dieser Analyse wurden die Prüfungsfelder für die Vorortprüfung ausgewählt (vgl. Tz. 535).

(539) Nach der Vorortprüfung wurde eine Neueinschätzung sowohl durch das Expertenteam als auch durch die Unikliniken durchgeführt.

1 Universitätsmedizin Greifswald

(540) Ein eingerichtetes und umfassend dokumentiertes Risikofrüherkennungssystem befand sich zu Beginn der Prüfung durch den Landesrechnungshof im Aufbau. Die Universitätsmedizin Greifswald verfügte über diverse Instrumente zur Risikofrüherkennung und Risikobewältigung sowie eine interne Revision, welche auch Aufgaben zur Risikofrüherkennung und Risikobewältigung wahrnimmt.

Eine Übersicht über die Ersteinschätzung durch die Universitätsmedizin Greifswald und das Expertenteam nach dem Rücklauf der durch die Universitätsmedizin ausgefüllten Checklisten ist folgender Übersicht zu entnehmen:

Tabelle 23: Ersteinschätzung Universitätsmedizin Greifswald

Intervall der Risikowerte	Einzelrisiken aus Sicht der Universitätsmedizin Greifswald	Einzelrisiken aus Sicht des Expertenteams
0	57	21
1 – 2	159	155
3 – 5	16	42
6 – 8	3	11
9	3	8

Quelle: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern.

Durch die Vorort-Termine bei der Universitätsmedizin Greifswald wurde eine erhöhte Sensibilisierung der Verantwortlichen für Risiken erreicht. Dies spiegelt sich auch in der abschließenden Selbsteinschätzung wider:

Tabelle 24: Einschätzung der Universitätsmedizin Greifswald nach der Vorort-Prüfung

Intervall der Risikowerte	Einzelrisiken aus Sicht der Universitätsmedizin Greifswald
0	24
1 – 2	174
3 – 5	30
6 – 8	5
9	5

Quelle: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern.

(541) Die Prüfung des Risikofrüherkennungssystems bei der Universitätsmedizin Greifswald ergab, dass in unterschiedlichen Unternehmensbereichen einzelne Maßnahmen zur Vermeidung von Risiken eingerichtet worden waren und verschiedene Dienst- und Arbeitsanweisungen sowie interne Regelungen existieren, die dazu dienen, dolose Handlungen zu vermeiden.

Dennoch besteht für die Verantwortlichen der Universitätsmedizin Greifswald nach Ansicht des Landesrechnungshofes in 53 Einzelbereichen erhöhter bis dringendem Handlungsbedarf, um die Risikofrüherkennung zu verbessern. Es wurden neun Sachverhalte identifiziert, bei denen akuter Handlungsbedarf besteht. Im Prüfungsbericht wurden zu Risiken mit erhöhtem oder akutem Handlungsbedarf Empfehlungen abgegeben.

(542) Für die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern wesentliche Feststellungen betreffen insbesondere das Fehlen einer über 2014 hinaus gehenden Strategieplanung für die Universitätsmedizin Greifswald, in den Jahresabschlüssen zu niedrig abgebildete Risiken, welche nicht durch die Jahresabschlussprüfung aufgedeckt wurden, sowie die in einzelnen Fällen mangelhafte Vorbereitung der Entscheidungen des Aufsichtsrates.

(543) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung festgestellt, dass sich Risiken durch mangelnde Kontroll-, Präventions- und Steuerungsmechanismen bei der Dezentralisierung von Verantwortungen und Kompetenzen insbesondere in den Bereichen „Materialwirtschaft und Investitionen“ sowie „Finanz- und Rechnungswesen“ ergeben. Im Prüfungsbericht wird empfohlen, Maßnahmen zur Risikominimierung in diesen Bereichen kurzfristig zu ergreifen.

Das Berichtswesen ist aus Sicht des Landesrechnungshofes in Hinblick auf die vorgenommenen Abgrenzungen und die professionelle Nutzung von Auswertungstools in den Monats- oder Quartalsabschlüssen zu optimieren.

(544) Der Anteil der Drittmittel bei der Universitätsmedizin Greifswald ist im Bundesdurchschnitt sehr hoch. Die eingerichtete Drittmittelverwaltung und deren Instrumente zur Risikominimierung wurden durch den Landesrechnungshof nicht bemängelt. Die fehlende Drittmittelrichtlinie des Landes Mecklenburg-Vorpommern stellt aus Sicht des Landesrechnungshofes dennoch ein Risiko dar.

(545) Am 06.07.2012 wurde in Greifswald eine Schlussbesprechung zur Prüfung durchgeführt. Durch den Vorstand der Universitätsmedizin Greifswald wurden erste Reaktionen und Maßnahmen auf die vom Landesrechnungshof durchgeführte Prüfung vorgestellt. Es wurden, aufbauend auf die Empfehlungen aus der Prüfung des Landesrechnungshofes, Vorstandsbeschlüsse mit konkreten Anweisungen an die jeweiligen Organisationseinheiten dazu gefasst, welche Maßnahmen zur Risikofrüherkennung kurz- bzw. mittelfristig eingeleitet werden.

Im Prüfbericht des Landesrechnungshofes werden fehlende Unterlagen zum Strategiekonzept und eine ungenügende Behandlung des bis zum Jahr 2014 geltenden Strategiekonzeptes in

den Aufsichtsrats- und Vorstandssitzungen bemängelt. Durch den Vorstand der Universitätsmedizin Greifswald wurden die entsprechenden Unterlagen auf der Schlussbesprechung nachgereicht. Die Dokumentation in den Protokollen der Gremiensitzungen soll zukünftig verbessert werden. Der aktuelle Stand der Projekte und Maßnahmen zur Erreichung der Strategieplanung wird durch den Vorstand in regelmäßigen Abständen bewertet.

(546) In seiner Stellungnahme hat der Vorstand der Universitätsmedizin Greifswald den Hinweis des Landesrechnungshofes für eine strategische Zielplanung aufgenommen. Der Vorstand wird in 2013 ein Strategieentwicklungsprozess starten. Ziel ist es, gemeinsam mit den Mitarbeitern der Universitätsmedizin die Strategieplanung für den Zeitraum ab 2014 zu erarbeiten.

2 Universitätsmedizin Rostock

(547) Das Risikofrüherkennungssystem war zu Beginn der Prüfung durch den Landesrechnungshof ebenfalls noch im Aufbau. Die Universitätsmedizin Rostock verfügte über diverse Instrumente zur Risikofrüherkennung und Risikobewältigung. Eine eigene Risikoidentifizierung und -bewertung wurde bereits vor der Prüfung durch den Landesrechnungshof begonnen.

Eine Übersicht über die Ersteinschätzung durch die Universitätsmedizin Rostock und das Expertenteam ist folgender Übersicht zu entnehmen:

Tabelle 25: Ersteinschätzung Universitätsmedizin Rostock

Intervall der Risikowerte	Einzelrisiken aus Sicht der Universitätsmedizin Rostock	Einzelrisiken aus Sicht des Expertenteams
0	70	2
1 – 2	151	189
3 – 5	11	31
6 – 8	5	13
9	1	3

Quelle: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern.

Durch die Vorort-Termine bei der Universitätsmedizin Rostock wurde eine erhöhte Sensibilisierung der Verantwortlichen für Risiken erreicht. Dies spiegelt sich auch in der abschließenden Selbsteinschätzung wider:

Tabelle 26: Einschätzung der Universitätsmedizin Rostock nach der Vorort-Prüfung

Intervall der Risikowerte	Einzelrisiken aus Sicht der Universitätsmedizin Rostock
0	40
1 – 2	168
3 – 5	18
6 – 8	9
9	3

Quelle: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern.

(548) Die Prüfung des Risikofrüherkennungssystems bei der Universitätsmedizin Rostock ergab, dass in unterschiedlichen Unternehmensbereichen umfangreiche Maßnahmen zur Vermeidung von Risiken eingerichtet worden waren und verschiedene Dienst- und Arbeitsanweisungen sowie interne Regelungen existieren, die dazu dienen, dolose Handlungen zu vermeiden. Im Geschäftsjahr 2011 wurde mit der Implementierung eines Risikofrüherkennungssystems begonnen, welches in den folgenden Geschäftsjahren weiterentwickelt und vervollständigt werden soll. Das Risikomanagementhandbuch sowie das Konzept zur Implementierung sind geeignet, zukünftig eine zielgerichtete Erhebung und Steuerung der Risiken für die Universitätsmedizin Rostock zu gewährleisten.

(549) Nach den Ergebnissen der Prüfung durch den Landesrechnungshof besteht für die Verantwortlichen der Universitätsmedizin Rostock in 44 Einzelbereichen erhöhter bis dringender Handlungsbedarf, um die Risikofrüherkennung zu verbessern. Es wurden drei Sachverhalte identifiziert, bei denen akuter Handlungsbedarf besteht. Im Prüfungsbericht wurden zu Risiken mit erhöhtem oder akutem Handlungsbedarf Empfehlungen abgegeben.

Die für die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern wesentlichen Feststellungen betreffen insbesondere die fehlende oder unzureichende Abstimmung von zukünftigen Entwicklungen zwischen den Bereichen Krankenversorgung und Forschung sowie die Gefährdung des Krankenhausbetriebes durch ein nicht den VV Nr. 1.2 zu § 24 LHO entsprechendes Betriebsorganisationskonzept und damit einhergehende Verzögerungen bei notwendigen Investitionsmaßnahmen für die Universitätsmedizin Rostock. Ein tragfähiges und über das Jahr 2014 hinausgehendes Strategiekonzept, unter Berücksichtigung der strategischen Entwicklung des Klinikums Südstadt der Hansestadt Rostock liegt bei der Universitätsmedizin Rostock nicht vor.

(550) Das Berichtswesen (Monatsabschlüsse) der Universitätsmedizin ist aus Sicht des Landesrechnungshofes in Hinblick auf die vorgenommenen Abgrenzungen zu optimieren. Mit der Umsetzung hat die Universitätsmedizin bereits begonnen.

Auch wenn sich aus der Drittmittelverwaltung bei der Universitätsmedizin Rostock nur geringe Risiken ableiten lassen, wird auch hier wegen der fehlenden Drittmittelrichtlinie des Landes Mecklenburg-Vorpommern durch den Landesrechnungshof ein Gefährdungspotential gesehen.

(551) Am 22.08.2012 wurde in Rostock eine Schlussbesprechung zur Prüfung durchgeführt. Durch den Vorstand der Universitätsmedizin Rostock wurde zu den wesentlichen Feststellungen des Landesrechnungshofes Stellung genommen. Die durch die Universitätsmedizin Rostock bereits eingeleiteten und geplanten Maßnahmen zur Abarbeitung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes wurden vorgestellt. Es wurden konkreten Anweisungen an zuständige Mitarbeiter erlassen, welche Maßnahmen zur Risikofrüherkennung kurz- bzw. mittelfristig eingerichtet werden. Durch den Vorstand wurde auf das Gefährdungspotential für das Land Mecklenburg-Vorpommern hingewiesen, welches sich aus Sicht der Universitätsmedizin Rostock aus der mangelnden Einflussnahme auf die vom BBL M-V durchgeführten Baumaßnahmen ergebe.

(552) Der Vorstand der Universitätsmedizin Rostock teilt in seiner Stellungnahme mit, den Strategieprozess der Universitätsmedizin Rostock mit den untrennbar miteinander verbundenen Aufgabenbereichen Forschung, Lehre und Krankenversorgung habe er bereits initiiert. Tragfähige konzeptionelle Vorstellungen zu Kooperationen mit umliegenden Krankenhäusern würden als wesentlicher Bestandteil einer solchen Strategie betrachtet. Die Herstellung der Vereinbarkeit der strategischen Entwicklungskonzeptionen zweier Krankenhausträger am Standort Rostock in ihrer jeweiligen Gesamtheit sei dabei durchaus auch eine politische Herausforderung, die der Einbringung und Abstimmung aller am Krankenhausplanungs- und Entwicklungsprozess Beteiligten bedürfe.

3 Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur

(553) Die Landesregierung sieht es nicht nur aufgrund der angespannten Haushaltslage als wichtig an, das Risikomanagement der Universitätsmedizin zu überwachen, sondern auch aufgrund der grundsätzlichen Pflichten und im Rahmen des Auftrages aus § 101 LHG MV. Sie wird sich kontinuierlich über die wesentlichen Aspekte der Organisation und Durchführung des Risikomanagements berichten lassen.

(554) Das Ministerium hält wie der Landesrechnungshof bei der Universitätsmedizin Rostock die generelle Optimierung des Berichtswesens für notwendig. Dabei müsste allerdings,

insbesondere bei der Erstellung und Auswertung von Monatsabschlüssen, der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen.

4 Folgerungen und Empfehlungen

(555) Aus der Sicht des Landesrechnungshofes müssen die Universitätsmedizin Rostock und Greifswald folgende Maßnahmen kurzfristig umsetzen:

- Bei der Universitätsmedizin in Greifswald und Rostock wird ein vollumfängliches Risikomanagementsystem in analoger Anwendung der Vorschrift des § 91 Abs. 2 Aktiengesetz implementiert. Dieses Instrument soll genutzt werden, um die rechtzeitige und umfassende Information der Landesregierung und der Aufsichtsratsmitglieder sicherzustellen.
- Die Geschäftsführungen der Universitätsmedizin Rostock und Greifswald müssen ein tragfähiges und über 2014 hinausgehendes Strategiekonzept erarbeiten. Es ist Aufgabe der Aufsichtsräte, die Erstellung dieser Konzepte sicherzustellen. Dazu wird es der Zusammenarbeit mit den zuständigen Ministerien bedürfen.
- Es muss kurzfristig ein Betriebsorganisationskonzept durch die Universitätsmedizin Rostock erstellt werden, um weitere Verzögerungen bei den geplanten Baumaßnahmen zu verhindern. Das Ministerium muss dafür Sorge tragen, dass die Universitätsmedizin diese Aufgabe erfüllt.

(556) Aufsichtsräte und Ministerium haben bei der Vergabe des Auftrages für die Prüfung der Jahresabschlüsse darauf zu achten, dass die ausgewählte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über die notwendigen Referenzen im Bereich der Prüfung von großen Krankenhäusern und Universitätskliniken verfügt.

(557) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur muss die am 31. Dezember 2009 außer Kraft getretene Richtlinie zur Einwerbung und Verwendung von Mitteln Dritter (Drittmittelrichtlinie 12. April 2005 – VII 302 A) neu fassen und wieder in Kraft setzen. Dies gilt, obwohl die Universitätsmedizin Greifswald und Rostock eigene Richtlinien erlassen haben.

(558) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur darf sich nicht darauf beschränken, durch die von der Landesregierung nach § 101 LHG MV entsandten Mitglieder des Aufsichtsrates auf die Geschäftsführung der Universitätsmedizin einzuwirken. Es muss,

soweit notwendig, seine Leitungs- und Kontrollfunktion auch durch Mittel seiner Fachaufsicht nach § 14 Abs. 3 i.V.m. § 12 Abs. 2 Nr. 7 LHG MV wahrnehmen.

(559) Der Landesrechnungshof wird die Umsetzung dieser Empfehlungen in weiteren Prüfverfahren begleiten.

(560) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz

21 Haushaltssteuerung bei investiven Förderprogrammen

Das Ministerium gab die Haushaltsmittel für Neubewilligungen aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ erst nach der jeweils im Mai/Juni des Haushaltsjahres erfolgten Mittelzuweisung durch den Bund zur Bewirtschaftung frei. Dies wirkte sich negativ auf das Förderverfahren aus. Erstmals zum Haushaltsjahr 2012 hat das Land eine Vorwegfreigabe in Höhe von 80 % der angemeldeten Mittel zugelassen.

Das Ministerium nutzte im Rahmen der Bewirtschaftung ausgiebig die Möglichkeit der Umschichtung dieser Mittel, insbesondere mit dem Ziel, einen möglichst hohen Mittelabfluss zu erreichen. Die vom Parlament ursprünglich mit dem Haushaltsplan beschlossenen inhaltlichen Förderschwerpunkte wurden nicht immer erreicht.

(561) Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise die Haushaltssteuerung durch das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz bei investiven Förderprogrammen der Förderperiode 2007-2013 der EU geprüft. Der Schwerpunkt der Prüfung lag im Bereich der Förderung von Vorhaben der Dorferneuerung.

1 Finanzierung der Förderung von Vorhaben der Dorferneuerung

(562) Vorhaben der Dorferneuerung werden in Mecklenburg-Vorpommern vorrangig aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) gefördert. Mittel aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) werden ergänzend in Bereichen eingesetzt, in denen die Förderung aus GAK-Mitteln auf Grund des Zuwendungsempfängerkreises oder der Zielsetzung der Maßnahme nicht möglich ist. Seit 2011 werden darüber hinaus Vorhaben der privaten Dorferneuerung aus GAK- und ELER-Mitteln finanziert. Diese Möglichkeit räumte das Land ein, um die im Jahr 2011 um ca. 10 Mio. Euro niedriger ausfallenden Bundesmittel aus der GAK zu kompensieren.

Die Finanzierungsanteile an der Zuwendung unterscheiden sich je nach Zuordnung des Vorhabens wie folgt:

Tabelle 27: Mögliche Finanzierungsanteile bei der Förderung von Vorhaben der Dorferneuerung

Finanzierung der Dorferneuerung aus:	Anteil an der Finanzierung in %	
	EU	National
GAK	0	100
		dav. Land: 40 dav. Bund: 60
ELER	75	25
		dav. Land : 50 dav. öffentl./ggf. priv. Zuwendungsempfänger: 50
GAK und ELER	75	25
		dav. Land: 40 dav. Bund: 60

Quelle: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern.

(563) Die Förderung der Dorferneuerung ausschließlich aus GAK-Mitteln erfordert im Vergleich zu den übrigen Finanzierungsmöglichkeiten den höchsten Landesanteil. Da per 31.12.2011 erst rd. 63 % der ELER-Mittel gebunden waren, hat der Landesrechnungshof das Ministerium auf diesen Aspekt hingewiesen und gebeten, dies im Rahmen seiner Haushaltssteuerung hinreichend zu berücksichtigen.

(564) Das Ministerium teilte mit, es gehe derzeit davon aus, dass der Gesamtplanfonds ausgeschöpft und die verbleibenden Mittel im Rahmen der n+2-Regelung¹⁵³ bis Ende 2015 verausgabt würden.

2 Zeitpunkt der Bewilligung von Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

(565) Für die Erfüllung der GAK wird jährlich von Bund und Ländern ein gemeinsamer Rahmenplan aufgestellt. Dieser enthält sowohl inhaltliche Vorgaben, z. B. Förderungsgrundsätze, Maßnahmen und Zielvorstellungen, als auch Vorgaben zum Finanzierungsbeitrag des Bundes und der Länder. Der Gemeinsame Rahmenplan wird regelmäßig erst im 2. Quartal des laufenden Haushaltsjahres beschlossen.

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) weist den Ländern regelmäßig im Januar des laufenden Haushaltsjahres auf die insgesamt zu erwartenden Kassenmittel einen etwa hälftigen Abschlag für Altverpflichtungen zu. Das Ministerium wird damit ermächtigt, Zuwendungen für Fördervorhaben auszuzahlen, die bereits in den Vorjahren bewilligt und für die Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch genommen

¹⁵³ Die in Artikel 29 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 festgelegte sogenannte "n+2-Regel" besagt u. a., dass der Teil einer Mittelbindung für ein Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum, für den der Kommission bis zum Ende des zweiten auf das Jahr der Mittelbindung folgenden Jahres keine Ausgabenerklärung vorgelegt worden ist, von der Kommission automatisch aufgehoben wird.

wurden. Die anteiligen Kassenmittel für Neubewilligungen weist das BMELV den Ländern indes erst nach Beschlussfassung über den Gemeinsamen Rahmenplan zu. Die Bundesmittel sind grundsätzlich nicht übertragbar.

(566) Das Ministerium hat den Bewilligungsbehörden bislang die Mittel zur Bewilligung von Zuwendungen für Fördermaßnahmen, die auch mit Mitteln der GAK finanziert werden, erst dann zur Bewirtschaftung freigegeben, wenn der Gemeinsame Rahmenplan beschlossen und die Bundesmittel zugewiesen waren. Die Bewilligungen erfolgten daher überwiegend in den Monaten Mai und Juni des laufenden Haushaltsjahres.

(567) Die bisherige Verfahrensweise des Ministeriums wirkt sich negativ auf das Förderverfahren aus. Der späte Zeitpunkt der Bewilligungen führt zu einer Verringerung des Handlungszeitraumes um ca. vier Monate, da erst nach Bewilligung die Vorhaben durchgeführt, die Auszahlungsunterlagen eingereicht und geprüft sowie die Fördermittel ausgezahlt werden können. Die Umsetzung größerer Maßnahmen ist hiervon besonders betroffen.

(568) Erstmals für das Haushaltsjahr 2012 bat das Ministerium das Finanzministerium um Zustimmung, dass unter Beachtung der vom Bund im Vorfeld der zweiten Anmeldung zum Gemeinsamen Rahmenplan ausgehenden Signale zur Höhe der Bundesmittelzuweisung 80 % der nach § 7 GAKG¹⁵⁴ angemeldeten GAK-Mittel bereits zum Jahresbeginn 2012 freigegeben werden. Das Finanzministerium stimmte dem per Erlass vom August 2011 zu. Gleichzeitig wies es auf die durch die Landtagswahl eingetretene Sondersituation hin, die für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel im Jahr 2012 aufgrund der vorläufigen Haushaltsführung zu berücksichtigen sei.

(569) Unabhängig von den Einschränkungen der diesjährigen Vorläufigen Haushaltsführung geht der Landesrechnungshof davon aus, dass die durch die Verfahrensänderung gewonnene Zeit dazu führt, Neubewilligungen bereits zu Jahresbeginn erlassen und eine am besonderen Landesinteresse orientierte effizientere Bewilligungspraxis erreichen zu können. Er hat deshalb empfohlen, dieses Verfahren zeitnah zu evaluieren und bei positiver Bewertung auch weiterhin anzuwenden.

3 Umschichtungen von GAK-Mitteln zugunsten der Dorferneuerung

(570) Sowohl die Regelungen des Gemeinsamen Rahmenplans als auch die Anpassung der Einnahme- und Ausgabeansätze und der Verpflichtungsermächtigungen an den endgültig festgestellten Rahmenplan gemäß § 18 Abs. 1 des jeweiligen Haushaltsgesetzes des Landes sowie

¹⁵⁴ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

die im jeweiligen Haushaltsplan festgelegte Deckungsfähigkeit der Maßnahmegruppen (MG) 01 bis 11 des Kapitels 0803 untereinander bieten dem Ministerium die Möglichkeit, im Rahmen der Bewirtschaftung die GAK-Mittel untereinander umzuschichten. Hiervon macht das Ministerium regen Gebrauch insbesondere mit dem Ziel, einen möglichst hohen Mittelabfluss zu erreichen. Im Zeitraum 2007 bis 2010 hat es die jährlich gemäß dem Gemeinsamen Rahmenplan zur Verfügung stehenden Mittel durchschnittlich zu rd. 94 % ausgeschöpft.

Die vom Ministerium angestrebte maximale Ausschöpfung der GAK-Mittel macht allerdings deutlich, dass die vom Parlament ursprünglich mit dem Haushaltsplan beschlossenen inhaltlichen Förderschwerpunkte nicht immer erreicht wurden.

(571) Im Vergleich der MG 01 bis 11 des Kapitels 0803 hat die MG 10 – Maßnahmen der Dorferneuerung – (außerhalb der Flurbereinigung) in den Jahren 2007 bis 2009 am meisten von den Umschichtungen profitiert.

Die nachfolgende Tabelle stellt – bezogen auf die Ausgabetitel für die Förderung von Vorhaben der Dorferneuerung – das Haushalts-Soll nach Anpassung an den Gemeinsamen Rahmenplan gemäß § 18 Abs. 1 des jeweils gültigen Haushaltsgesetzes mit dem sich aus der jeweiligen Haushaltsrechnung ergebenden Haushalts-Ist gegenüber:

Tabelle 28: Mittelabfluss für Förderung der Dorferneuerung aus GAK, gerundet, 2007 bis 2010

	Soll lt. Rahmenplananpassung (in Euro)	Ist lt. HHR (in Euro)	Verhältnis Ist lt. HHR zum Soll gemäß Rahmenplananpassung
Öffentliche Dorferneuerung innerhalb der Flurbereinigung (Titel 0803 883.10 MG 02)			
2007	5.000.000	5.563.700	111,3 %
2008	5.017.100	8.306.400	165,6 %
2009	10.978.900	14.101.300	128,4 %
2010	10.744.400	11.223.600	104,5 %
Private Dorferneuerung innerhalb der Flurbereinigung (Titel 0803 893.03 MG 02)			
2007	2.500.000	661.800	26,5 %
2008	2.550.000	867.600	34,0 %
2009	3.500.000	1.650.400	47,2 %
2010	3.000.000	1.647.200	54,9 %
Öffentliche Dorferneuerung außerhalb der Flurbereinigung (Titel 0803 883.11 MG 10)			
2007	1.600.000	4.321.000	270,1 %
2008	4.000.000	7.400.600	185,0 %
2009	8.000.000	11.906.900	148,8 %
2010	10.619.300	12.850.000	121,0 %
Private Dorferneuerung außerhalb der Flurbereinigung (Titel 0803 893.04 MG 10)			
2007	1.000.000	1.087.000	108,7 %
2008	1.392.200	886.100	63,6 %
2009	2.972.500	1.511.000	50,8 %
2010	4.740.600	1.687.700	35,6 %

Quelle: Haushaltsrechnungen 2007 bis 2010; Unterlagen des Ministeriums; Berechnungen des Landesrechnungshofes.

Die Tabelle zeigt, dass für Vorhaben der öffentlichen Dorferneuerung erheblich mehr Fördermittel ausgezahlt wurden als gemäß Haushalts-Soll nach der Anpassung an den Gemeinsamen Rahmenplan vorgesehen waren. Innerhalb der Flurbereinigung lag der Ausschöpfungsgrad zwischen 165,6 % im Jahr 2008 und 104,5 % im Jahr 2010. Außerhalb der Flurbereinigung lag er zwischen 270,1 % im Jahr 2007 und 121,0 % im Jahr 2010.

Demgegenüber wurde das Haushalts-Soll bei der privaten Dorferneuerung mit Ausnahme des Jahres 2007 bei Weitem nicht ausgeschöpft. Innerhalb der Flurbereinigung lag der Ausschöpfungsgrad zwischen 26,5 % im Jahr 2007 und 54,9 % im Jahr 2010. Außerhalb der Flurbereinigung lag er zwischen 108,7 % im Jahr 2007 und 35,6 % im Jahr 2010.

(572) Vor diesem Hintergrund und mit Blick darauf, dass in der nächsten EU-Förderperiode voraussichtlich erheblich weniger Mittel zur Verfügung stehen werden, erwartet der Landesrechnungshof, dass das Ministerium die bisherige Förderung der Dorferneuerung kritisch evaluiert. Insbesondere wird es für die nächste Förderperiode sicherstellen müssen, dass die zur Verfügung stehenden Fördermittel unter Beachtung wichtiger Faktoren des demografischen Wandels wie z. B. Einwohnerrückgang, Überalterung der Bevölkerung, zunehmende Konzen-

tration der Lebensmittelpunkte in Stadtnähe, Wirtschaftskraft des Landes, Kaufkraft der Bevölkerung, konzentriert, sinnvoll und zielführend eingesetzt werden. Aktuelle Vorhaben sollten deshalb nur noch umgesetzt werden, wenn davon ausgegangen werden kann, dass sie langfristig im besonderen Landesinteresse stehen und wirken werden.

(573) Das Ministerium hat dem Landesrechnungshof für die Hinweise gedankt. Es sehe sich in seiner begonnenen konzeptionellen Vorbereitung für die Förderperiode 2014-2020 bestätigt. Es werde auch in den kommenden Jahren alle Möglichkeiten zur Haushaltssteuerung einsetzen.

(574) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

22 Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie durch Zuwendungen nach der FöRiGeF

Viele der zuständigen Kommunen werden ihrer Verantwortung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie nicht gerecht. Die Vielzahl der vorgesehenen Maßnahmen wird von ihnen innerhalb der Förderperiode und der EU-Umsetzungsfrist nicht durchführbar sein.

(575) Im Jahr 2000 erließen das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie – WRRL)¹⁵⁵. Nach dieser Richtlinie sollen bis zum Jahr 2015 die Gewässer einen „*guten Zustand*“, der nur gering vom natürlichen Zustand abweicht, erreichen.

(576) Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise die Ausgaben der Haushaltsjahre 2008 bis 2011 für Zuwendungen für Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL. Im Rahmen dieses Prüfungsverfahrens ging er insbesondere der Frage nach, ob und ggf. wie die vom Land nach der Richtlinie zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung von Gewässern und Feuchtlebensräumen (FöRiGeF)¹⁵⁶ veranschlagten und eingesetzten Fördermittel dazu beitragen, die hoch gesteckten Landesziele zur WRRL bis 2015 zu erreichen.

In den Zuständigkeitsbereichen der Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU) in Neubrandenburg und Schwerin wurden insgesamt sieben geförderte Einzelmaßnahmen geprüft. Diese Fördermaßnahmen wurden nicht nur als solche, sondern auch in ihrer Relation zur jeweiligen Flussgebietseinheit bzw. zum Bearbeitungsgebiet betrachtet.

1 Umsetzungsstand

(577) Im Amtsbereich des StALU Mecklenburgische Seenplatte wurden von den in der Bewirtschaftungsvorplanung an Gewässern II. Ordnung ausgewiesenen 946 Baumaßnahmen bis zum Jahr 2011 erst 30 Maßnahmen durchgeführt und für sieben weitere Maßnahmen Fördermittel beantragt. Damit waren bisher lediglich rd. 4 % der insgesamt vorgesehenen Maßnahmen realisiert bzw. begonnen.

Im Amtsbereich des StALU Westmecklenburg waren von den in der Bewirtschaftungsvorplanung an Gewässern II. Ordnung ausgewiesenen 2.433 Maßnahmen bis zum Jahr 2011 erst

¹⁵⁵ Amtsblatt der EG Nr. L 327/1 vom 22. Dezember 2000.

¹⁵⁶ Vom 7. Februar 2008, AmtsBl. M-V S. 116.

39 Maßnahmen durchgeführt und für sechs Maßnahmen Fördermittel beantragt worden (insgesamt rd. 2 %).

Abgesehen davon stehen den für die Haushaltsjahre 2008 bis 2011 zur Umsetzung der WRRL vorgesehenen Maßnahmen an Gewässern II. Ordnung insgesamt veranschlagten Haushaltsmitteln in Höhe von rd. 20 Mio. Euro Ist-Ausgaben in Höhe von rd. 12,6 Mio. Euro gegenüber¹⁵⁷. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass insbesondere diese Soll-/Ist-Zahlen den Abarbeitungsstand der Ausbau- und Entwicklungsmaßnahmen an Gewässern II. Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern widerspiegeln und aufzeigen, dass er – gemessen an den hohen Anforderungen der WRRL – unzureichend ist.

(578) Viele der zuständigen Kommunen werden ihrer Verantwortung zur Umsetzung der WRRL nicht gerecht. Der Landesrechnungshof sieht insbesondere ein Problem in den Kapazitätsgrenzen der Wasser- und Bodenverbände (WBV). Es ist absehbar, dass von den Kommunen bzw. WBV die Vielzahl der vorgesehenen Maßnahmen nicht innerhalb der Förderperiode und der EU-Umsetzungsfrist durchführbar sein wird. Es gibt Kommunen, die noch keinerlei Aktivitäten zur Maßnahmenplanung und -umsetzung ergriffen haben. Sie sehen sich nicht in der Lage, insbesondere die Ausgaben für die Planung vorzufinanzieren. Einige Kommunen machen die Planung und Durchführung der Maßnahmen vom Eigeninteresse abhängig.

2 Folgen und Konsequenzen

(579) Mit Blick auf die Gesamtaufgabenstellung aus der WRRL und deren Umsetzungsfristen ist in Anbetracht dieses Umsetzungsstandes zu befürchten, dass bei Beibehaltung der jetzigen Vorgehensweise der gesetzliche Auftrag nach § 29 Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)¹⁵⁸ sowie die vom Land Mecklenburg-Vorpommern selbst gestellten Ziele nicht oder nicht in den vorgesehenen Fristen realisiert werden können.

(580) Das Ministerium räumt ein, dass es nicht möglich sein werde, alle berichtspflichtigen Gewässer bis 2015 in einen mindestens guten Zustand zu versetzen. Das Land stelle zwar *„mit der Schaffung der Fördervoraussetzungen von bis zu 90 % der Bruttogesamtkosten einen angemessenen finanziellen Beitrag zur Umsetzung der Vorhaben bereit. ... Eine Steige-*

¹⁵⁷ 0803 883.19 MG 15, Ausgaben aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums – ELER – für die Förderperiode 2007-2013, für Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung von Gewässern und Feuchtlebensräumen aus dem ELER, Schwerpunkt III (Gewässerausbau); 0803 887.02 MG 09, Ausgleich des Gewässerabflusses, Zuschüsse für Investitionen an Gewässern II. Ordnung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ – GAK; 0803 887.05 MG 09, Ausgleich des Gewässerabflusses, Investitionen naturnaher Gewässerausbau.

¹⁵⁸ Vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 67 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044).

rung der Effizienz, verbunden mit einer deutlichen Erhöhung von Förderfällen“ erscheine jedoch kaum möglich.

Um die Gemeinden und WBV zur Umsetzung der Maßnahmen anzuregen, habe das Ministerium aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe zusätzliche Mittel bereitgestellt. Hiermit sei es den StÄLU frühzeitig möglich gewesen, Antragshemmnisse abzubauen, indem sie Vorbereitungsarbeiten, wie Machbarkeitsstudien, Untersuchungen, technische Planungsleistungen und Ermittlungen zur Flächenverfügbarkeit, in Auftrag gaben.

Um finanzschwachen Gemeinden bei der Bereitstellung des Eigenanteils zu helfen, habe das Ministerium klargestellt, dass es grundsätzlich möglich und zulässig sei, bei Förderprojekten nach FöRiGeF die Bereitstellung von Flächen als Sachleistungen bei den zuwendungsfähigen Ausgaben zu berücksichtigen und diese als Eigenanteil des Vorhabenträgers anzuerkennen.

Trotz all dieser Initiativen habe sich in den vergangenen Jahren bei der Umsetzung der WRRL gezeigt, dass die Gemeinden und die von ihnen beauftragten WBV ihrer Ausbauverpflichtung nur ungenügend nachkommen. Die zeitgerechte Erfüllung der europarechtlichen Anforderungen könne auf diese Weise absehbar nicht gewährleistet werden.

Das Ministerium erwäge und prüfe daher gegenwärtig, die Aufgabe der naturnahen Gewässerentwicklung, mithin den Ausbau der Gewässer II. Ordnung beim Land anzusiedeln, soweit er der Umsetzung der WRRL diene. Im Zuge der Novellierung des Landeswasserrechts und der Neuaufstellung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum seien daher die entsprechenden Änderungen vorgesehen.

(581) Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Ministerium die Übernahme der Aufgaben zur Umsetzung der WRRL an Gewässern II. Ordnung prüft und anstrebt. In Antracht dessen, dass die erste Umsetzungsfrist bereits 2015 abläuft, mahnt der Landesrechnungshof die kurzfristige Novellierung des Landeswassergesetzes¹⁵⁹ an.

(582) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

¹⁵⁹ Vom 30. November 1992 (GVOBl. M-V S. 669), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Februar 2010 (GVOBl. M-V S. 101).

23 Landgestüt Redefin (Kompetenzzentrum Reit- und Fahrschule)

Die im Konzept aus dem Jahr 2008 für das Landgestüt Redefin beschriebenen Entwicklungspotenziale für den Betriebszweig Reit- und Fahrschule konnten insbesondere auf Grund von Bauverzögerungen nur ansatzweise genutzt werden.

Das Ministerium und der Landesrechnungshof stimmen darin überein, dass das Konzept dringend einer Überarbeitung bedarf. Die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse der vergangenen vier Jahre sowie veränderte Rahmenbedingungen haben Änderungsbedarf auch für die anderen Betriebszweige deutlich werden lassen. Das Ministerium hat hierzu bereits einen Auftrag erteilt.

(583) Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise die Reit- und Fahrschule des Landgestüts Redefin (Landgestüt) geprüft. Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2008 bis 2011, teilweise 2012. Der Betriebszweig Reit- und Fahrschule (RFS) erzielte im Geschäftsjahr 2011 gemessen am Gesamtumsatz des Landgestüts (ohne Zuschüsse des Landes) einen Anteil von ca. 14,5 %.

1 Zielsetzungen für die Reit- und Fahrschule aus dem Entwicklungskonzept 2008

(584) Im vom Kabinett im Dezember 2008 beschlossenen Konzept für die weitere Entwicklung des Landgestüts wurden im Ausbildungs- und Sportbereich erhebliche Marktpotentiale gesehen, die durch Investitionen und Anpassungen in der Unternehmensstruktur und im Management zügig erschlossen werden sollten.¹⁶⁰

So wurden beispielsweise Erlössteigerungen durch die Verdopplung der Anzahl der jährlich angebotenen Lehrgänge sowie im Bereich der Ausbildung von Pferden im Auftrag Dritter (Beritt) prognostiziert. Des Weiteren erhoffte man sich Kosteneinsparungen im Personal- und Gemeinbereich, die den zu erwartenden Betriebsmittelverteuerungen bei z. B. Futtermitteln, Energie, Treib- und Schmierstoffen entgegenwirken und zudem zuschussmindernd wirken würden.

Als Voraussetzung wurde die Umsetzung der Investitionen in die Gestütsinfrastruktur (Pferdeboxen, Reithalle, Außenplätze) gesehen. Bezogen auf die Landesreit- und Fahrschule enthielt der Investitionsplan Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen in einem Umfang i. H. v. rd.

¹⁶⁰ Vgl. Konzept aus 2008, S. 15.

5.014.000 Euro¹⁶¹. Das entsprach einem Anteil von 47 % der Gesamtinvestitionen von rd. 10.508.000 Euro. Als Zeitfenster für die Umsetzung aller Sanierungs- und Investitionsmaßnahmen, aber auch der Empfehlungen für den Personal-, Controlling- und Managementbereich wurde der Zeitraum bis 2013 vorgesehen.

2 Umsetzung der Investitionen zum Jahresende 2011

(585) Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bis Ende 2011 waren von den geplanten baulichen Investitionen in die Gestütsinfrastruktur, die Einfluss auf die Ertrags- und Aufwandssituation der Landesreit- und Fahrschule haben, nahezu keine Baumaßnahmen fertiggestellt, teilweise noch nicht begonnen. Der zeitliche Verzug bei der Errichtung der beiden Boxenställe und der Multifunktionshalle betrug nach Angaben des Ministeriums ca. zwei Jahre. Die Erweiterung der Schulungs- und Beherbergungskapazitäten durch die Sanierung des Landstallmeisterhauses steht noch aus. Die Sanierung der historischen Stallanlage Stall III konnte wegen des Verzugs beim Neubau der Boxenställe nicht vorangebracht werden. Abgeschlossen waren demgegenüber die Errichtung der Paddocks¹⁶² und einer Führenanlage. Des Weiteren war das renovierte Inspektorhaus als Sitz der Verwaltung fertiggestellt.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, dass diese Verzögerungen beim Bauablauf eingetreten sind. In der Folge konnten die erhofften Erlössteigerungen, insbesondere im Betriebszweig Reit- und Fahrschule, die durch eine Ausweitung des Lehrgangsbetriebs erwirtschaftet werden sollten, bisher nicht realisiert werden.

(586) Das Ministerium teilte mit, bei der im Konzept enthaltenen Prioritätenliste habe es sich um eine grobe Auflistung der Objekte und Mittel gehandelt, die erst durch die nach Beauftragung des BBL M-V 2010 von diesem erstellte Zielplanung weiter untersetzt worden sei. Zum jetzigen Zeitpunkt werde davon ausgegangen, dass eine planmäßige Bauausführung stattfindet und die Baumaßnahmen bis zum Jahr 2016 abgeschlossen sein werden. Im Jahr 2012 seien die beiden Boxenställe und die Multifunktionshalle fertiggestellt worden.

(587) Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass nunmehr für den Betrieb der Landesreit- und Fahrschule erste wichtige bauliche Voraussetzungen zur geplanten Erlösstabilisierung geschaffen wurden. Gleichwohl bleibt nicht nachvollziehbar, warum dieser Zeitverzug von mindestens zwei Jahren überhaupt eingetreten ist. Möglichkeiten zu einer frühzeitigeren Beauftragung des BBL M-V sind offenbar nicht geprüft worden. Durch den Bauverzug

¹⁶¹ Basis der Berechnung: Konzept aus 2008, Tabelle 3 - Prioritätenliste und erforderlicher Investitionsbedarf für die bauliche Entwicklung; hier: ausgewiesene Anteile RFS.

¹⁶² Eingezäunter Auslauf.

konnten Chancen zur Einnahmeerhöhung durch die Landesreit- und Fahrschule nicht genutzt werden.

(588) Der Landesrechnungshof hat die voraussichtlichen Kosten der Baumaßnahmen aus dem Konzept 2008 und die Investitionskosten der selben Baumaßnahmen mit Stand 12.04.2012 verglichen. Dabei hat er sich auf die vollständig oder anteilig dem Betriebszweig Reit- und Fahrschule zuzuordnenden Maßnahmen beschränkt. Die Gegenüberstellung ergibt allein bei diesen ausgewählten Baumaßnahmen eine Kostensteigerung von insgesamt rd. 1.990.000 Euro.

Nach den Erfahrungen des Landesrechnungshofes ist ein Teil der Kostensteigerungen auf den eingetretenen zeitlichen Verzug und die damit zumeist einhergehenden Baupreissteigerungen zurückzuführen. Neben den nicht realisierten Erlössteigerungen im Betriebszweig Reit- und Fahrschule aufgrund unzureichend umgesetzter Baumaßnahmen führt der Verzug darüber hinaus zu höheren Belastungen des Landes im investiven Bereich.

(589) Das Ministerium widerspricht dieser Aussage. Die Mehrausgaben hätten sich aus der detaillierten Untersetzung und genaueren Untersuchungen der einzelnen Objekte im Zuge der durchgeführten Zielplanung ergeben. Nach eigener Übersicht habe sich der Differenzbetrag zum Konzept 2008 mit Stand per 19.09.2012 auf rd. 1.868.000 Euro reduziert.

(590) Aus der Stellungnahme des Ministeriums geht hervor, dass nach dessen Auffassung in erster Linie die Ausweitung des Bauumfangs und genauere Untersuchungen der einzelnen Objekte für die Mehrkosten ursächlich sind. Dies deutet auf Mängel in den Planungsunterlagen hin. Der Landesrechnungshof erwartet daher, dass nunmehr alle weiteren noch beabsichtigten Maßnahmen mit der gebotenen Sorgfalt geplant werden.

3 Entwicklung der Umsatzerlöse des Betriebszweigs Reit- und Fahrschule

(591) Vor dem Hintergrund unveränderter baulicher Rahmenbedingungen haben sich die Umsätze der dem Betriebszweig Reit- und Fahrschule zugeordneten Bereiche Lehrgänge/IBU¹⁶³, Schulpferdenutzung, Unterbringung von Pferden im Rahmen des Lehrgangsbetriebs, Zimmervermietung für Lehrgangsteilnehmer sowie Ausbildung von Privatpferden und der damit einhergehenden Pferdepension seit 2008 insgesamt gleichwohl positiv entwickelt.

¹⁶³ IBU Institut für Berufsbildung und Umschulung GmbH; Zusammenarbeit mit dem Landgestüt bei der Berufsbildung zum Pferdepfleger.

Allerdings ist dies nicht, wie im Entwicklungskonzept prognostiziert, in erster Linie auf die quantitative Erweiterung des Lehrgangsangebotes der Landesreit- und Fahrschule zurückzuführen. Die Erwartungen, durch eine zahlenmäßige und inhaltliche Ausweitung des Lehrgangsangebotes mit eigenen und externen Ausbildern sowie durch eine flexible, an Nutzerwünschen orientierte Gestaltung der Lehrgangspläne zusätzliche Umsätze für die Landesreit- und Fahrschule und korrespondierend auch für die anderen Bereiche (z. B. Gästehausbelegung, Schulpferdenutzung) zu erwirtschaften, erfüllten sich nicht. Insofern bleibt fraglich, ob zusätzliche Lehrgangsangebote dauerhaft nachfrageorientiert etabliert werden können.

(592) Das Ministerium bestätigte, dass neu aufgenommene Lehrgänge für Freizeit-, Gelände- und Jagdreiter als weiterer Zielgruppe nicht erfolgreich durchgeführt werden konnten. Im Zusammenhang mit der Anerkennung der Neubauten durch die Deutsche Reiterliche Vereinigung für Ende 2012/Anfang 2013 sei eine größer angelegte Werbemaßnahme geplant, um das neue Angebot erst einmal bekannt zu machen.

Das Ministerium betonte die Schwierigkeit, Seminare mit guten externen Ausbildern/Referenten zu erschwinglichen Preisen zu organisieren. Dies solle aber zukünftig gepflegt und ausgebaut werden.

Die baumängelbedingte Sperrung der Alten Reithalle im Jahr 2011 habe dazu geführt, dass Lehrgänge auch bei schlechten Witterungsbedingungen draußen durchgeführt werden mussten. Dies habe einen negativen Einfluss auf die Nachfrage gehabt.

Das Ministerium geht davon aus, dass nach Abschluss der Baumaßnahmen zusätzliche Lehrgangsangebote dauerhaft nachfrageorientiert etabliert werden können.

(593) Der Landesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

4 Betriebswirtschaftliche Auswertungen

(594) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Landgestüt einmal jährlich nach Abschluss des Geschäftsjahres und nach Ermittlung der Gesamtkosten eine Verrechnung vornimmt. Dabei ordnet es den einzelnen Geschäftsbereichen anteilig Kosten zu. Für den Betriebszweig Reit- und Fahrschule werden nach einer weiteren Unterteilung den einzelnen Lehrgängen Personalkosten der Ausbilder auf der Grundlage lehrgangsbezogen ausgewiesener Arbeitszeiten, Pferdepflegekosten (pauschaler Anteil von den gebuchten Erlösen) sowie anteilige Personalkosten für den Betrieb des Gästehauses zugeordnet. Eine Einbeziehung kalkulatorischer Kosten bei der Verrechnung, wie z. B. Abschreibungen, erfolgt nicht.

Um verlässliche Aussagen zur Rentabilität des gesamten Betriebszweiges Reit- und Fahrschule zu erlangen, müssen alle anfallenden Kosten einbezogen werden. Die Kosten- und Leistungsrechnung muss dahingehend weiterentwickelt werden. Darüber hinaus hält der Landesrechnungshof die einmalig pro Jahr vorgenommene Verrechnung für unzureichend. Betriebswirtschaftliche Auswertungen sind derzeit nur begrenzt aussagefähig und als Steuerungsinstrument nicht geeignet.

(595) Das Ministerium teilte mit, die weitere Umsetzung der Kosten- und Leistungsrechnung sei ein Schwerpunkt für die kommenden Jahre. Bis zum Ende des Jahres 2012 würden die Stammdaten (Kostenstellen, Kostenarten und Kostenträger) endgültig festgelegt und in das vorhandene System eingepflegt. Die Umlageschlüssel für die kalkulatorischen Kosten und alle anderen Kosten würden derzeit erarbeitet.

Um verlässliche Aussagen zur Rentabilität sowie betriebswirtschaftliche Auswertungen als Steuerungsinstrument zu erhalten, werde eine monatliche Verrechnung aller Kosten angestrebt und so schnell wie möglich umgesetzt.

5 Veranschlagung der Landeszuschüsse zum Verlustausgleich

(596) Der Landesrechnungshof hatte in den Prüfungsmitteilungen über die Organisation und Wirtschaftlichkeit Redefin Teil 1 und Teil 2 im Juni 2008 strukturelle Änderungen im Landgestüt Redefin vorgeschlagen, bei deren Umsetzung aufgrund der Verbesserung des Betriebsergebnisses der Landeszuschuss zum laufenden Betrieb des Gestüts auf Null reduziert werden könnte. Mit dem Konzept 2008 hatte das Kabinett mittelfristig eine deutliche Minderung des Landeszuschusses auf rd. 756.300 Euro bis zum Jahr 2013 festgeschrieben.

(597) Die Tabelle zeigt die bisherige Entwicklung von Veranschlagung und Inanspruchnahme des Zuschusses für den laufenden Betrieb des Landgestüts seit 2008. Zum Vergleich wurden die Vorstellungen aus dem Konzept 2008 vorangestellt.

Tabelle 29: Entwicklung des Landeszuschusses für das Landgestüt Redefin zum Verlustausgleich in MG 72, gerundet, 2008 bis 2013, in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mfr. Haushaltsplanung des Landgestüts lt. Konzept 2008	1.406.300	1.302.800	1.093.000	1.010.100	890.700	756.300
Ansatz im Epl 08	1.405.400	1.345.400	1.286.500	1.131.800	1.640.000	1.640.000
Ist	1.508.400	1.504.800	1.506.500 +120.200*	1.526.200	-	-
Bewilligte Verstärkungsmittel	107.500	159.400	220.000	394.400	-	-

Quelle: Haushaltspläne; Jahresabschlüsse 2008-2011, ProFiskal;
* nachträgliche Umwidmung von Investitionsmitteln für laufende Zwecke (Verlustausgleich 2009) aus dem Schreiben des Ministeriums vom 29.04.2011

Deutlich wird, dass die Ansätze der Zuschüsse für den laufenden Betrieb in den Haushaltsplänen bis einschließlich 2011 kontinuierlich zurückgeführt wurden. Demgegenüber verblieben die Ist-Werte etwa auf gleichem, tendenziell steigendem Niveau. Der Ausgleich erfolgte zu meist zum Ende des Jahres nach Antrag des Landgestüts durch die Bewilligung von Verstärkungsmitteln. Die Höhe der Verstärkungsmittel stieg seit 2008 von Jahr zu Jahr auf zuletzt rd. 394.400 Euro. Mit dem Entwurf des Doppelhaushaltes 2012/2013 erhöht das Ministerium die veranschlagten Zuschüsse um rd. 508.200 Euro auf rd. 1.640.000 Euro jährlich. Sie sind damit nahezu doppelt so hoch wie ursprünglich mit dem Konzept 2008 für das Zieljahr vorgesehen und liegen mehr als 100.00 Euro über den Ist-Werten der vergangenen Jahre.

Gemäß § 11 Abs. 2 Satz 2 LHO enthält der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr zu leistenden Ausgaben. Bei Landesbetrieben sind nach § 26 Abs. 1 LHO im Haushaltsplan nur die Zuführungen oder Ablieferungen zu veranschlagen. Diese ergeben sich aus den im beizufügenden Wirtschaftsplan im Wirtschaftsjahr voraussichtlich anfallenden Aufwendungen und Erträgen (VV Nr. 1.3 zu § 26 LHO).

Der Landesrechnungshof hat die unzutreffende Veranschlagung des Zuschusses zum Verlustausgleich des Landgestüts Redefin in den Haushaltsplänen der Jahre 2008 bis 2011 beanstandet. Mindestens die vom Landgestüt vorgelegten Daten in den Entwürfen der Wirtschaftspläne für den Doppelhaushalt 2010/2011, insbesondere hinsichtlich der Höhe der prognostizierten Einnahmen, hätten mit Blick auf das Ist des Jahres 2008 Zweifel an deren Erzielbarkeit aufkommen lassen müssen. Eine Beantragung von Verstärkungsmitteln durch das Landgestüt im Verlauf der beiden Wirtschaftsjahre wurde auf diese Weise präjudiziert.

(598) Das Ministerium bestätigt die aufgezeigte Entwicklung und weist darauf hin, dass die Erlöse aus den Hengstparaden die eindeutig höchste Position bei den Einnahmen sei und den größten Einfluss auf die Zuschussentwicklung habe. Da nach Durchführung der vier Hengst-

paraden im Oktober 2009 festgestellt werden musste, dass die erzielten Erlöse drastisch zurückgegangen waren, habe man sich Anfang 2010 dazu entschlossen, nur noch drei Hengstparaden durchzuführen. Das Landgestüt sei im März 2010 aufgefordert worden, eine Nachberechnung der Planzahlen für Ausgaben und Einnahmen vorzulegen. Hierbei habe sich abgezeichnet, dass die eingesparten Ausgaben durch den Verzicht auf eine Hengstparade bei weitem nicht die Einnahmeausfälle hätten kompensieren können. Die geplanten Ausgaben im sächlichen Bereich seien eingehalten bzw. leicht unterschritten worden.

Eine Berücksichtigung im Doppelhaushalt 2010/2011 hätten diese neuen Erkenntnisse leider nicht mehr finden können, da die Chefgespräche bereits am 28.06.2009 stattfanden und das Haushaltsgesetz im Dezember 2009 vom Parlament verabschiedet wurde.

Sowohl das Landgestüt als auch das Ministerium waren und seien auch zukünftig immer bemüht, die Planzahlen so realistisch wie möglich zu untersetzen. Ein Hilfsmittel dafür sei auch die monatliche Soll-Ist-Abrechnung entsprechend der Darstellung wie im Wirtschaftsplan. Diese werde auf Forderung des Finanzministeriums seit 2009 regelmäßig durch das Landgestüt an das Ministerium eingereicht. Zukünftig müsse diese innerhalb des Haushaltsjahres noch stärker zu Controlling- und Lenkungs Zwecken genutzt werden, um entsprechende Tendenzen schneller zu erkennen und gegensteuern zu können.

(599) Der Landesrechnungshof hält an seiner Beanstandung fest, dass mindestens bei den Chefgesprächen im Juni 2009 für den Doppelhaushalt 2010/2011 die – wenn u. U. auch nur vorläufigen – Ergebnisse aus dem Haushaltsjahr 2008 hätten Berücksichtigung finden müssen.

6 Nachschau und Handlungsbedarf

(600) Das Ministerium hat u. a. in Auswertung der Prüfungsmitteilungen des Landesrechnungshofes seit 2008 eine Reihe von Maßnahmen zur Optimierung der Geschäftsverläufe im Landgestüt Redefin umgesetzt. Darüber hat es vor den Ausschüssen des Landtages wiederholt berichtet. Dennoch genügen die bisher eingeleiteten Maßnahmen den Erfordernissen in Bezug auf eine nachhaltige Minderung des Landeszuschusses noch nicht.

Für vordringlich hält der Landesrechnungshof eine zeitnahe Überarbeitung des Entwicklungskonzeptes aus 2008 (inhaltlich und zeitlich) auf der Grundlage aktueller betriebswirtschaftlicher Bewertungen der einzelnen Betriebszweige. Die Entwicklung der vergangenen vier Jahre hat gezeigt, dass benannte und vom Baufortschritt unabhängige Entwicklungsziele u. a. wegen veränderter Rahmenbedingungen wahrscheinlich nicht oder nicht vollständig erreicht

werden können (beispielsweise eine Erhöhung der Erlöse aus den Hengstleistungsprüfungen oder aus den Deckleistungen). Wegen des ungenügenden Baufortschritts konnte mit der Erschließung von Erlöspotenzialen bis jetzt noch nicht begonnen werden (Ausweitung des Ausbildungs- und Gästevermietungsgebietes). Hohe Aufmerksamkeit sollte darüber hinaus möglichen Einsparpotenzialen auf der Ausgabenseite gewidmet werden. Eine nachhaltige Senkung der Personalausgaben, die mit einem Anteil von mehr als 60 % die dominierende Aufwandsposition darstellen, sollte vordringlichstes Ziel sein. Ohne mutige Änderungen bei der Aufgabenstruktur, der Ablauf- und Aufbauorganisation und möglichst im Vorfeld der Umsetzung aller geplanter Baumaßnahmen sind hierbei keine Fortschritte zu erzielen. Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten enthalten die Prüfungsmitteilungen und weiteren Äußerungen des Landesrechnungshofes.

(601) Das Ministerium teilte mit, es habe die Notwendigkeit einer Überarbeitung des Betriebskonzepts 2008 erkannt. Ein Beratungsunternehmen habe den Auftrag zur Überarbeitung und Fortschreibung des Konzepts zur weiteren Entwicklung des Landgestüts Redefin erhalten. Der Auftrag beinhalte die Befassung mit den vom Landesrechnungshof in seinen Prüfberichten vorgeschlagenen Handlungsoptionen. Erst nach Vorliegen des fortgeschriebenen Entwicklungskonzeptes könnten weiterführende Maßnahmen umgesetzt werden.

(602) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

24 Beteiligung des Landes an der GSN Grundstückssanierungsgesellschaft Nordost mbH

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz im Jahr 2013 prüft, ob die verbleibenden Aufgaben der Gesellschaft überhaupt durch eine Landesgesellschaft in privater Rechtsform wahrgenommen werden müssen. Zugleich sollte das Ministerium seine Verhandlungen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus, ob eine Übertragung der Grundstücke der GSN auf die GAA-Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Altlasten in Mecklenburg-Vorpommern mbH in Betracht kommen, zügig und ergebnisorientiert fortsetzen.

1 Wahrnehmung einer ökologischen Altlastenaufgabe des Landes

(603) Mit dem „Verwaltungsabkommen über die Regelung der Finanzierung der ökologischen Altlasten“, zuletzt geändert zum 01.01.1995, haben sich der Bund und die jeweiligen Länder auf eine gemeinsame Finanzierung der vereinigungsbedingten ökologischen Altlastenaufgaben verständigt. Das Land Mecklenburg-Vorpommern unterzeichnete am 20.12.2002 den „Generalvertrag zwischen der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) und dem Land M-V über die abschließende Finanzierung der ökologischen Altlasten in M-V“. Zur Erfüllung der Finanzierungsverpflichtungen des Landes wurde das Sondervermögen „Sanierung ökologischer Altlasten in Mecklenburg-Vorpommern“ errichtet. Dem Sondervermögen fließen die Mittel der BvS zu, das Land stellt die zur Erfüllung der Verpflichtungen notwendigen Kofinanzierungsanteile sicher. Nach § 2 Nr. 2.5 des Generalvertrages werden das Land und die BvS ab Anfang 2013 in Verhandlungen über die Übernahme weiterer Sanierungskosten durch die BvS eintreten, wenn die Sanierungskosten mindestens 20 % über den angenommenen Gesamtkosten liegen. Weitere Voraussetzung für den Abschluss des Generalvertrages war die Übernahme der bis dato bundeseigenen GSN Grundstückssanierungsgesellschaft Nordost mbH. Deren Aufgabe ist die Sanierung von Grundstücken, im Wesentlichen die Sanierung und Dekontaminierung von Altdeponien, Grundstücken mit Altablagerungen und sonstigen Grundstücken, die Sanierung bzw. der Abriss von Baulichkeiten, infrastrukturelle Erschließungen sowie die Verwertung von Grundstücken und Baulichkeiten. Mit Unterzeichnung des Generalvertrages ging die Zuständigkeit für die weitere Umsetzung aller im Verwaltungsabkommen unterfallenden Projekte einschließlich der Verwendung der Mittel vollständig auf das Land über. Die GSN hat kein Personal. Ihre Aufgaben werden im Wege

eines Geschäftsbesorgungsvertrages durch die landeseigene GAA-Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Altlasten in Mecklenburg-Vorpommern mbH wahrgenommen.

2 Wichtiges Landesinteresse

(604) Für die mit dem am 20.12.2002 unterzeichneten Generalvertrag vereinbarten Verpflichtungen des Bundes gegenüber dem Land wurde für die Refinanzierung der ökologischen Altlasten ein Sanierungszeitraum von mindestens zehn Jahren zugrunde gelegt. In dieser Zeit sollten alle Verpflichtungen des Landes erfüllt worden sein. In den vergangenen Geschäftsjahren konnte die Sanierung von Grundstücken, die Sanierung und Dekontaminierung von Altdeponien, Grundstücken mit Altablagerungen und sonstigen Grundstücken, die Sanierung bzw. der Abriss von Baulichkeiten, infrastrukturelle Erschließungen sowie die Verwertung von Grundstücken und Baulichkeiten durch die GSN vorangetrieben werden. Der Grundstücksbestand der GSN entwickelte sich stark rückläufig. Etliche Liegenschaften wurden zwischenzeitlich von der GSN auf das Sondervermögen übertragen. Zum 01.01.2008 gehörten noch 128 Objekte zum Bestand, zum 01.01.2011 waren es nur noch 60. In diesem Zeitraum hat sich der Bestand um durchschnittlich 23 Objekte pro Jahr verringert. Rechnerisch wären nicht einmal drei weitere Jahre ab 2011 erforderlich, um die verbleibenden Immobilien zu verwerten. Bereits für 2007 wurde mit der Liquidation der Gesellschaft gerechnet.

(605) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium im Jahr 2013 untersucht, ob die verbleibenden Aufgaben der GSN überhaupt durch eine Landesgesellschaft in privater Rechtsform wahrgenommen werden müssen. Es sollte prüfen, ob die wenigen Grundstücke, die wegen ihrer Lage und/oder ihrem hohen Grad an Kontamination nicht in die Vermarktungsphase überführt werden können, zeitnah in das Sondervermögen übertragen werden können.

(606) Das Ministerium teilt mit, der Wegfall der Beteiligungsvoraussetzungen des § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO und damit eines wichtigen Landesinteresses an der Beteiligung sei der GSN immanent. Wegen des Ablaufs der Mindestlaufzeit des Generalvertrags werde 2013 gemäß § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO überprüft, ob die Landesbeteiligung beizubehalten sei. Entsprechende Prüfungen seien bereits früher, vor allem im Kontext der Jahresabschlussprüfung und der mittelfristigen Unternehmensplanung, erfolgt, aber nicht gesondert dokumentiert worden.

(607) Das Ministerium teilt ferner mit, eine Vermögenszuordnung aller GSN-Objekte in das Sondervermögen werde die Chancen für die Vermarktung der Liegenschaften schmälern. Die GSN, nicht aber das nur verwaltende Sondervermögen habe die Möglichkeit, die altlastenbe-

hafteten Liegenschaften zu entwickeln und zu verwerten. Es müsse auch gesichert sein, dass die Verwaltung und ggf. Entwicklung der GSN-Flächen und die Finanzierung der Kosten der Bewirtschaftung der Flächen in einer Hand verblieben.

(608) Der Landesrechnungshof merkt hierzu an, dass zehn Jahre nach Abschluss des Generalvertrags über die Entwicklungsfähigkeit und Vermarktungschancen der verbliebenen GSN-Liegenschaften in der Regel bereits entschieden worden sein sollte oder aber zumindest kurzfristig entschieden werden kann. Aus § 2 Nr. 2.5 des Generalvertrags ergibt sich, dass das Land davon ausging (und offenbar weiter davon ausgeht), dass Ende 2012 die gesamten Kosten der Sanierung beziffert werden können und damit die Altlastensanierung weitgehend abgeschlossen ist. Falls die Einschätzung der Verwertungschancen sanierter Liegenschaften im Einzelfall ausnahmsweise nicht möglich sein sollte, müsste geprüft werden, ob die höchst ungewisse Aussicht auf eine spätere Verwertung rechtfertigt, das Objekt bei der GSN zu belasten und nicht dem Sondervermögen zuzuordnen. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes kann die vage Aussicht auf eine Vermarktung weniger Liegenschaften nicht eine auf Dauer angelegte Beteiligung des Landes an der GSN rechtfertigen.

3 Wirtschaftlichkeit der Zielerreichung

(609) Sollte das wichtige Landesinteresse an der Wahrnehmung der Aufgaben in einer Gesellschaft in Privatrechtsform trotz der bestehenden Zweifel (vgl. Tzn. 605 bis 608) noch gegeben sein, dann ist jedenfalls nicht nachgewiesen, dass die Beteiligung an der GSN die beste und wirtschaftlichste Form der Aufgabenwahrnehmung darstellt. Offensichtlich hegt auch das Ministerium hieran Zweifel, denn es steht seit über einem Jahr in Verhandlungen mit dem Wirtschaftsministerium, ob die Aufgaben und Liegenschaften der GSN auf ihre Geschäftsbesorgerin GAA übertragen werden können.

(610) Das Ministerium teilt hierzu mit, die Landesbeteiligung an der GSN verursache keine zusätzlichen Kosten. Eine Übertragung der Aufgaben und Liegenschaften der GSN auf eine andere Landesgesellschaft komme nur in Betracht, soweit diese sowohl am Immobilienmarkt tätig sei als auch die Verwaltung und Sanierung der Grundstücke auskömmlich übernehmen könne. Die GAA erfülle diese Voraussetzungen. Die Bewirtschaftung des Sondervermögens durch die GAA im Wege der Geschäftsbesorgung sei erfolgreich und praxisorientiert erfolgt. Bei Errichtung eines entsprechenden Geschäftsbereichs in der GAA seien die Voraussetzungen für eine Übertragung der Vermögenswerte der GSN und der damit verbundenen Verpflichtungen auf die GAA erfüllt. Eine Übernahme der verbliebenen GSN-Liegenschaften mit entsprechender Altlastenfreistellung sei der GAA bereits angeboten worden. Im Gegenzug

könne die GSN unverzüglich liquidiert werden. Die Aufsichtsgremien der GAA und das beteiligungsführende Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus hätten einer Übernahme allerdings noch nicht zugestimmt.

(611) Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu, dass der Übergang der GSN-Liegenschaften in das Sondervermögen oder auf die GAA voraussichtlich keine oder nur geringe Einsparungen bei den Personal- oder Bewirtschaftungskosten zur Folge hätte. Zweifellos würden aber bei der Liquidation der GSN andere betriebliche Aufwendungen, vor allem Aufwendungen für die Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses, entfallen. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium die laufenden Verhandlungen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus zügig fortsetzt.

4 Empfehlungen

(612) Die beteiligungsverwaltenden Ministerien müssen ihrer Prüfungspflicht nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO nachkommen. Um eine regelmäßige Überprüfung durchführen zu können, müssen vom Ministerium strategische Zielvorgaben formuliert und ein Prüfungsintervall festgelegt werden, das der Landesbeteiligung innewohnende unternehmerische und haushalterische Risiko berücksichtigt. Dabei könnte die Landesbeteiligung in Risikostufen (beispielsweise hohes, mittleres, geringes Risiko) eingeordnet und das Prüfungsintervall dementsprechend (kurz-, mittel- oder langfristig) festgelegt werden.

(613) Neben der regelmäßigen Prüfung nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO kann eine anlassbezogene Prüfung notwendig sein. In Folge dessen hat das Ministerium eine Neubewertung der Landesbeteiligung und seines Risikos für den Landeshaushalt vorzunehmen. Die beteiligungsverwaltenden Ministerien sind gehalten, gegenüber dem Landesrechnungshof das aus der jeweiligen Landesbeteiligung resultierende Risiko für den Landeshaushalt an Hand von konkreten Bewertungskriterien darzustellen.

(614) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

25 Beteiligung des Landes an der LMS – Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern/Schleswig-Holstein GmbH

Das Ministerium hat nicht regelmäßig geprüft, ob die Voraussetzungen für die fortdauernde Landesbeteiligung noch gegeben sind. Somit kann das Ministerium nicht ausschließen, dass der vom Land angestrebte Zweck seiner wirtschaftlichen Betätigung in der LMS auf andere Weise besser und wirtschaftlicher erreicht werden kann. Der Einfluss des Landes auf die LMS ist im Hinblick auf die Stellung des Landes als Mehrheitsgesellschafter zu gering. Für das Land besteht weder eine Verpflichtung noch eine nachgewiesene Notwendigkeit, die Beteiligung aufrecht zu erhalten.

(615) Die LMS – Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern/Schleswig-Holstein GmbH (LMS) wurde am 01.07.1991 gegründet zum Zwecke der Förderung der Landwirtschaft, des Gartenbaus, des Obst- und Gemüsebaus, der Baumschulen, der Imker, der ländlichen Hauswirtschaft und der darin Berufstätigen sowie der Beratung und Information von derartigen Unternehmen in Fragen der Erzeugung, Vermarktung und des Umweltschutzes, zur Durchführung des landwirtschaftlichen Untersuchungswesens und weiterer Aufgaben, die ähnlichen Zwecken dienen. Im Jahr 2000 wurde der Unternehmensgegenstand um die Förderung der Fischerei und des ländlichen Tourismus erweitert. Die Unternehmenszwecke werden verwirklicht durch die Beratung und Information zur Steigerung der Produktivität, Rentabilität und Liquidität für die Unternehmen unter besonderer Berücksichtigung von Natur- und Umweltschutz, sozioökonomische Beratung, die Beratung, Vermittlung und Information bei der Erzeugung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte, die Fortbildung von Betriebsleitern, Beschäftigten sowie Lehr- und Beratungskräften in der Landwirtschaft und Vortragsveranstaltungen. Die Tätigkeit der Gesellschaft ist selbstlos; eigenwirtschaftliche Zwecke werden nicht in erster Linie verfolgt.

(616) Die LMS besteht aus den Geschäftsbereichen „Beratung“ und „Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt“. Die Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt erbringt u.a. hoheitliche Leistungen, indem sie für das landwirtschaftliche Untersuchungswesen (Düngemittel- und Klärschlammwesen) zuständig ist. Die hoheitlichen Aufgaben sind ihr durch das Gesetz über die Beleihung der LMS mit staatlichen Aufgaben (LMS-Beleihungsgesetz) übertragen worden. Darüber hinaus wurden ihr per Verordnung Aufgaben nach dem Saatgutverkehrsgesetz, dem Agrarstatistikgesetz, dem Landwirtschaftsgesetz sowie Aufgaben der amtlichen Untersuchung von Lebens- und Futtermitteln auf Rückstände von Dioxinen, Furanen und dioxinähnlichen polychlorierten Biphenylen (PCB) über-

tragen. In Umsetzung des LMS-Beleihungsgesetz und der dazu ergangenen Verordnungen ist der LMS die Behördenfunktion hinsichtlich der Durchführung des landwirtschaftlichen Fachrechts übertragen worden, daneben bietet sie landwirtschaftlichen Betrieben/Familien mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten eine kostenfreie sozioökonomische Beratung an, um nachhaltig deren Einkommen und Vermögen zu sichern. Das Unternehmen erhält Haushaltsmittel aus dem Landeshaushalt.

(617) Seit dem 13.10.1994 hält das Land an dieser Gesellschaft 64,8 % der Geschäftsanteile; das Stammkapital beträgt 25.564,59 Euro. Weitere Gesellschafter sind der Bauernverband Mecklenburg-Vorpommern e.V. mit 25,2 % (entspricht 6.442,28 Euro) und der Gartenbauverband Nord e.V. mit 10 % (entspricht 2.556,46 Euro). Vorher war das Land alleiniger Gesellschafter.

1 Prüfpflicht des Ministeriums

(618) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das Ministerium das Vorliegen wichtiger Landesinteressen gemäß § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO bisher nicht regelmäßig geprüft hat. Das Ministerium führt in seiner Stellungnahme dazu aus, dass es künftig regelmäßig im Rahmen der Berichterstattung nach § 69 LHO dieses prüfen werde.

2 Angemessene Vertretung in Gesellschaftsorganen

(619) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass nach den Beteiligungshinweisen des Landes der Einfluss des Landes nicht angemessen ist. Nach den eingebrachten Stammkapitalanteilen würden dem Land vier Aufsichtsratssitze zustehen, statt dessen hat das Land nur zwei Sitze inne. Darüber hinaus ist die weitgehende Finanzierungsverantwortung des Landes gänzlich unberücksichtigt geblieben.

(620) Das Landwirtschaftsministerium führt in seiner Stellungnahme aus, dass die Gesellschaftsbeteiligung des Landes und die daraus resultierende Einflussnahme auf die Geschäftsführung der Gesellschaft eine hohe Qualität der Aufgabenwahrnehmung sichert.

(621) Der Landesrechnungshof vermag nicht nachzuvollziehen, warum das Land einerseits auf eine angemessene Repräsentation im Aufsichtsrat und damit auf Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten verzichtet, wenn andererseits die Gesellschaft wichtige Landesinteressen wahrnimmt.

3 Wirtschaftliche Zweckerreichung

(622) In den anderen Bundesländern werden die Aufgaben im wichtigen Landesinteresse von den jeweiligen Landwirtschaftskammern wahrgenommen. Mecklenburg-Vorpommern habe sich – so das Ministerium – gegen die Gründung einer Landwirtschaftskammer ausgesprochen und stattdessen für die Durchführung dieser Aufgaben in privatrechtlicher Form entschieden. Nach Ansicht des Ministeriums bringe die gewählte Form finanzielle Vorteile gegenüber dem Kammersystem anderer Bundesländer.

(623) Den Beweis hierfür ist das Landwirtschaftsministerium gegenüber dem Landesrechnungshof schuldig geblieben. Vergleichsrechnungen wurden nicht durchgeführt.

(624) Das Landwirtschaftsministerium ist zwar der Auffassung, dass grundsätzlich die Aufgaben im wichtigen Interesse des Landes auch von anderen privaten Anbietern wahrgenommen werden können. Allerdings bezweifelt das Ministerium, dass die Dienstleistungen von anderen privaten Anbietern ebenso gut oder besser erbracht werden, wenn das Land nicht an diesen beteiligt ist. Nach Ansicht des Ministeriums sichert die Gesellschaftsbeteiligung und die daraus resultierende Einflussnahme auf die Geschäftsführung die Qualität der Aufgabenwahrnehmung und die Preisgestaltung für bestimmte Leistungen nach definierten Sach- und Personalkosten des Landes eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung.

(625) Den Nachweis ist das Ministerium schuldig geblieben. Es fehlen belastbare Vergleichsrechnungen, nach denen das Landwirtschaftskammersystem Mehrkosten verursachen würde. Es gibt ferner keine Ausschreibungen, die belegen würden, dass andere private Anbieter die Leistungen teurer erbringen würden. Es existiert schließlich auch kein belastbarer Kostenvergleich für den Fall, dass die im wichtigen Landesinteresse stehenden Aufgaben der LMS vom Landwirtschaftsministerium und seiner nachgeordneten Behörde wahrgenommen werden würden.

(626) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Gleichstellung und Soziales

26 Gemeinsames Giftinformationszentrum und Landeszentrum für Diagnostik und Therapie von Vergiftungen

Das Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales sollte auf eine wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung des Gemeinsamen Giftinformationszentrums hinwirken. Dazu sollte die Finanzierung der Einrichtung umgestellt werden.

Das Ministerium förderte die Beschaffungen von Geräten durch das Landeszentrum für Diagnostik und Therapie von Vergiftungen, die nicht für deren spezifische Bedarfe notwendig waren. Die gesonderte Finanzierung der Aufgaben des Landeszentrums sollte künftig, wie vom Ministerium vorgesehen, entfallen.

(627) Die Länder sind verpflichtet, Informations- und Behandlungszentren für Vergiftungen zu benennen¹⁶⁴. Die Aufgabe der telefonischen Beratung hat das Land mit Abschluss eines Verwaltungsabkommens auf das Gemeinsame Giftinformationszentrum (GGIZ) der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in Erfurt übertragen.¹⁶⁵ Gleichzeitig hat das Land das Universitätsklinikum Rostock als Behandlungs- und Diagnostikzentrum für schwere Vergiftungen (Landeszentrum für Diagnostik und Therapie von Vergiftungen) benannt.¹⁶⁶ Eine Mitfinanzierung von Sach- und Personalausgaben sowie Investitionen¹⁶⁷ beider Einrichtungen erfolgt durch Zuschüsse des Ministeriums für Arbeit, Gleichstellung und Soziales. Im geprüften Zeitraum der Jahre 2010 und 2011 betragen diese rd. 175.000 Euro jährlich. Im aktuellen Haushaltsplan 2012/2013 sind insgesamt Zuwendungen von 188.500 bzw. 151.500 Euro vorgesehen.

Prüfungsschwerpunkte waren die Aufgabenwahrnehmung, auch hinsichtlich denkbarer Aufgabenüberschneidungen, und die Finanzierung der Einrichtungen.

¹⁶⁴ Vgl. § 16e Abs. 3 des Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen – Chemikaliengesetz (ChemG) in der Fassung vom 2. Juli 2008, BGBl. I 2008, S. 1146.

¹⁶⁵ Kabinettsbeschluss vom 15.12.1992; Verwaltungsabkommen über die Unterhaltung eines Gemeinsamen Giftinformationszentrums (GGIZ) an der Medizinischen Hochschule Erfurt (MHE) vom 19. Oktober 1993, AmtsBl. M-V, S. 1680.

¹⁶⁶ Die Aufgabenübertragung erfolgte mit Schreiben des Sozialministeriums vom 16. Februar 1993.

¹⁶⁷ Kapitel 1002 Öffentliches Gesundheitswesen, Titel 685.08, 894.03 und 685.07 (ab dem Haushaltsplan 2012/2013 übertragen nach Kapitel 1001, Titel 685.02).

1 Aufgabenerfüllung

(628) Das GGIZ ist Beratungs- und Erfassungsstelle für alle Vergiftungen in den beteiligten Bundesländern. Konkretisiert wird das Aufgabenspektrum durch ein Verwaltungsabkommen aus dem Jahr 1993. Dieses beinhaltet den seither unverändert beibehaltenen Aufgabenkatalog des GGIZ, mit folgenden Hauptaufgabenfeldern:

- Beratung mit dem 24h Notrufdienst unter der Rufnummer: 0361-730730,
- Dokumentation und Veröffentlichungen,
- Aus- und Weiterbildung sowie Zusammenarbeit mit Dritten.

Die Beratungstätigkeit umfasst die toxikologische Anamnese, Fallbesprechung sowie diagnostische und therapeutische Empfehlungen.

(629) Zu den Aufgaben des Landeszentrums für Therapie und Diagnostik für schwere Vergiftungen bei der Universitätsmedizin Rostock zählen:

- Diagnostik und Therapie von schweren Vergiftungen, die in anderen stationären Einrichtungen nicht möglich sind,
- Meldung und Dokumentation aller Behandlungsfälle an das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR),
- Sammlung und Auswertung der durch das BfR übermittelten Herstellerangaben,
- Sammlung und Auswertung der Erkenntnisse über gesundheitliche Auswirkungen gefährlicher Stoffe oder gefährlicher Zubereitungen,
- jährliche Statistik über Behandlungs- und Diagnostikfälle für das Ministerium,
- Einzelauskünfte für das Ministerium.

Darüber hinaus soll es als Bindeglied zwischen der notwendigen akuten medizinischen Versorgung von Vergiftungspatienten und der wissenschaftlichen Ausbildung sowie der forschenden Arbeit im Bereich der Medizinischen Fakultät der Universität Rostock fungieren.

(630) Trotz des gemeinsamen Kontextes der Aufgabenerfüllung sind die Aufgabenbereiche beider Einrichtungen hinreichend voneinander abgegrenzt.

Das Ministerium konnte im Rahmen der Erhebungen keine Angaben zur tatsächlichen Aufgabenerfüllung des GGIZ in den Bereichen Veröffentlichungen sowie Aus- und Weiterbildung machen. Festgestellt wurde auch, dass die durch das GGIZ wahrgenommenen Aufgaben teilweise über den festgelegten Aufgabenkatalog hinausgehen. Beispielsweise wurden im Rah-

men des 24-Stunden-Notdienstes auch allgemeine Beratungsgespräche ohne Bezug zu Vergiftungen geführt, so etwa zu Schädlingsbefall im privaten Bereich oder zu Zeckenbissen.

(631) Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, die Aufgabenwahrnehmung des GGIZ insbesondere in den Bereichen Veröffentlichungen und Aus- und Weiterbildung zu evaluieren. Die Ergebnisse sollten in eine Aktualisierung des Verwaltungsabkommens einfließen.

2 Finanzierung

(632) Die beteiligten Länder finanzieren rd. 90 % der Ausgaben des GGIZ als Fehlbedarfszuweisung, der Anteil richtet sich nach der Bevölkerungszahl (Nr. 5 Verwaltungsabkommen). Zurzeit finanziert das Land Mecklenburg-Vorpommern 15,8 % des Fehlbedarfs des GGIZ. Das GGIZ erhebt keine Entgelte für seine Leistungen, auch nicht bei solchen Nutzern, die unter Verwendung der Beratungsleistung des GGIZ für ihre Leistungen eigene Einnahmen von dritter Seite erhalten, wie z. B. Kliniken.

(633) Die Prüfung hat ergeben, dass das derzeitige Verfahren der Aufstellung des Wirtschaftsplans nicht geeignet ist, einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln des Landes zu gewährleisten. Durch das praktizierte Zuweisungsverfahren der Länder verfügt das GGIZ regelmäßig über eine hohe Liquidität von finanziellen Mitteln, die für den Geschäftsbetrieb nicht erforderlich ist. Es entstehen regelmäßig hohe Einnahmeüberschüsse, die erst im Folgejahr aufgelöst werden.

(634) Dem Ministerium wurde empfohlen, mit den beteiligten Ländern eine künftige Umstellung der Finanzierung des GGIZ zu erörtern. Dabei sollte sich am Finanzierungsmodell des Giftinformationszentrums Nord (GIZ-Nord), mit dem das GGIZ beim 24h-Notdienst kooperiert, orientiert werden. Das GIZ-Nord finanziert seine Ausgaben neben einer seit zehn Jahren unveränderten Festbetragsfinanzierung durch die Trägerländer Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein seit 01.03.2011 auch über Beiträge institutioneller Nutzer (Kliniken). Im Ergebnis liegen die vergleichbaren Landeszuweisungen beim GIZ-Nord bei ca. 50 % der Zuweisungen an das GGIZ. Der Finanzierungsanteil Mecklenburg-Vorpommern am GGIZ könnte dementsprechend um jährlich ca. 50.000 Euro niedriger ausfallen als bisher.

(635) Das Ministerium hat zu erkennen gegeben, dass die Empfehlungen zur Umstellung der Finanzierung den eigenen Bestrebungen entsprechen. Es hat diesbezügliche eine Erörterung im Verwaltungsrat des GGIZ angekündigt. Soweit eine Einigung mit den Trägerländern des

GGIZ nicht möglich ist, sollte das Ministerium die Kündigung des Verwaltungsabkommens und eine Beteiligung des Landes am GIZ-Nord prüfen.

Der Landesrechnungshof hat zudem empfohlen, auf eine weitergehende Zentralisierung im Bereich der telefonischen Beratung zu möglichen Vergiftungen bis hin zu einer gemeinsamen Einrichtung aller Bundesländer hinzuwirken.

(636) Das Landeszentrum für Diagnostik und Therapie von Vergiftungen erhielt bislang Zuwendungen des Ministeriums. Für 2011 wurden dem Landeszentrum Zuwendungen für Personal- und Sachausgaben i. H. v. 42.000 Euro¹⁶⁸ und für Investitionen i. H. v. 15.500 Euro¹⁶⁹ gewährt. Nach einem geplanten Rückgang der Zuschüsse für 2012 soll ab 2013 die Förderung des Landeszentrums eingestellt werden. Gleichwohl bestehe weiterhin ein Interesse an der Fortführung des Behandlungszentrums.

(637) Der Landesrechnungshof hat beanstandet, dass durch das Ministerium teilweise Beschaffungen von Geräten gefördert wurden, die nicht für die spezifische Diagnose und Behandlung von Vergiftungen notwendig waren (transportables Blutdruckmessgerät, Pflegewagen). Die Finanzierung medizinischer Geräte, die zur Standardausrüstung eines Klinikums gehören, erfolgt im Rahmen der regulären Vergütung von Behandlungsleistungen. Insofern besteht für diese Geräte keine Grundlage für Zuwendungen des Landes. Eine zweckentsprechende Förderung wäre allenfalls bei speziellen Groß- und Spezialgeräten im Bereich der Diagnostik gegeben, deren Kosten über die Vergütungen nicht vollständig gedeckt sind.

Die vorgesehene generelle Einstellung der gesonderten Förderung der Aufgaben des Landeszentrums durch das Ministerium ab 2013 löst die bestehenden Abgrenzungsprobleme. Aus Sicht des Landesrechnungshofes wäre eine Fortführung auch daher nicht begründet, weil die spezifischen Aufgaben des Landeszentrums Teil des Aufgabenkatalogs der Universitätsmedizin Rostock¹⁷⁰ sind und daher in diesem Rahmen finanziert werden sollten.

(638) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

¹⁶⁸ Titel 1002 685.08 MG 04.

¹⁶⁹ Titel 1002 894.03 MG 04.

¹⁷⁰ Hierzu zählen: Krankenversorgung einschließlich der Hochleistungsmedizin; Aufgaben im öffentlichen Gesundheitswesen; Verbindung von Krankenversorgung mit Forschung, Lehre und Studium; ärztliche Fort- und Weiterbildung; Aus-, Fort- und Weiterbildung des medizinischen Personals. Vgl. Landesverordnung über die Errichtung des Universitätsklinikums Rostock der Universität Rostock als Anstalt des öffentlichen Rechts vom 22. November 2005, zuletzt geändert durch Artikel 6 der Verordnung vom 20. Januar 2010 (GVOBl. M-V S. 36).

27 Kindertagesförderungsgesetz

Zum Zeitpunkt der Prüfung reichte das Land 15 verschiedene Zuweisungen auf Grundlage des Kindertagesförderungsgesetzes (KiföG M-V) aus. Die Weiterleitung dieser Mittel verursacht auf örtlicher Ebene einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Die Finanzierungsstruktur des KiföG M-V sollte deutlich vereinfacht werden.

Eine Kontrolle, ob die über die Zuweisungen finanzierten und im KiföG M-V geregelten Standards erfüllt werden, erfolgt sowohl durch das Land als auch durch die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe allenfalls unzureichend. Bei der Umsetzung des KiföG M-V muss neben der qualitativen Entwicklung der Betreuungsangebote insbesondere auch deren Kostenentwicklung im Fokus stehen.

(639) Seit Inkrafttreten des KiföG M-V sind die vom Land für die Kindertagesbetreuung getätigten Ausgaben von 86.193.360 Euro im Jahr 2005 auf 133.360.947 Euro im Jahr 2011 jährlich gestiegen. Ursache hierfür waren die jährliche Steigerung der Landesmittel zur Beteiligung an den allgemeinen Kosten der Kindertagesbetreuung um 2 % sowie die Umstellung auf die platzbezogene Förderung ab 2011, zusätzliche Fördertatbestände¹⁷¹ und Mehrausgaben für gestiegene qualitative Anforderungen¹⁷². Abzüglich vom Bund für Betriebskosten zur Verfügung gestellter Finanzmittel betragen die allein vom Land getragenen Ausgaben im Jahr 2011 126.550.947 Euro. Für 2012 und 2013 sind weitere Ausgabensteigerungen geplant, die neben ähnlichen Ursachen wie in den Vorjahren insbesondere auch in der steigenden Inanspruchnahme der belegten Plätze bzw. der Vollzeitäquivalente begründet sind.

(640) Zuständig für die Mittelausreichung auf Landesebene sind das Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales sowie für den Bereich der frühkindlichen Bildung das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur.

1 Finanzierungsregelungen im KiföG M-V

(641) Die Verteilung erfolgt bei einem Großteil der Landesmittel in einem zweistufigen Verfahren. Zunächst werden die Mittel vom Land an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ausbezahlt, die sie dann an die Träger von Kindertageseinrichtungen und/oder Tagespflegepersonen, teilweise nach selbst festgesetzten Verteilungsschlüsseln, weiterleiten. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurden 15 verschiedene Zuweisungen auf der Grundlage des

¹⁷¹ Z. B. anteilige Entlastung von Elternbeiträgen im Vorschuljahr.

¹⁷² Z. B. Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation.

KiföG M-V vom Land ausgereicht. Davon wurden zehn Zuweisungen an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ausgezahlt, die bei neun Mittelarten über deren Verwendung bzw. Weiterleitung selbst entscheiden mussten. Dies verursachte auf örtlicher Ebene aufgrund der Vielzahl der Mittel einen erheblichen Verwaltungsaufwand und führte in Einzelfällen dazu, dass der Überblick verloren ging und dadurch bei einzelnen Zuweisungsarten eine Weiterleitung unterblieb. Seit August 2012 obliegt den örtlichen Trägern zusätzlich noch die Elternentlastung im Krippenbereich und im Vorschuljahr.

(642) Ob die im KiföG M-V geregelten Standards, die über die Zuweisungen finanziert werden sollen, erfüllt werden, wird nicht flächendeckend überprüft. Eine zielgerichtete Steuerung des Mitteleinsatzes sowie eine Kontrolle, ob die Voraussetzungen bei einzelnen Zuweisungsarten erfüllt sind bzw. die Mittel entsprechend der Vorgaben des KiföG M-V verwendet werden, findet durch das Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales nicht statt. Insbesondere bei den Mitteln zur gezielten individuellen Förderung von Kindern liegt nach dem im Rahmen der Prüfung gewonnenen Eindruck das Hauptaugenmerk nur auf der vollständigen Ausreichung der Mittel und nicht auf einer zielgerichteten Steuerung.

Im Bereich der frühkindlichen Bildung hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur einen Fragenkatalog an die örtlichen Jugendhilfeträger versandt, um nachvollziehen zu können, durch welche Maßnahmen die Qualitätssicherung und die Qualitätsentwicklung der Fach- und Praxisberatung erfolgt.

Bei der Weiterleitung der Landesmittel durch die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe an die Träger von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegepersonen erfolgt ebenfalls keine flächendeckende Kontrolle, ob die Mittel zweckentsprechend eingesetzt werden. So findet beispielsweise auf örtlicher Ebene keine Kontrolle statt, inwieweit die vom Land finanzierte Ausweitung der mittelbaren pädagogischen Arbeit in den Einrichtungen tatsächlich umgesetzt wird. Auch bei der Weiterleitung der Mittel zur gezielten individuellen Förderung besteht noch Potenzial für eine bessere Steuerung.

(643) Das Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales hat dazu im Rahmen der örtlichen Erhebungen ausgeführt, dass sich die Vielzahl der Zuweisungsarten als Ausfluss aus dem Konnexitätsprinzip ergeben habe. Es sieht keine Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Mittelverwendung, da die Sicherung und Förderung eines bedarfsgerechten öffentlichen Angebots an Kinderbetreuungseinrichtungen den Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung in eigener Verantwortung obliege. Aus diesem Grund seien

auch die im KiföG M-V normierten Vorgaben so formuliert, dass der örtlichen Ebene noch Spielraum zur Ausgestaltung verbleibe.

In Bezug auf die Fach- und Praxisberatung sieht das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur die Gesamtverantwortung für die Sicherstellung bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Gleichwohl hat es in den Standards¹⁷³ u. a. geregelt, dass die örtlichen Jugendhilfeträger über die Einhaltung der Standards des KiföG M-V berichten sowie selbst eine stichprobenartige Prüfung vornehmen müssen.

(644) Vor dem Hintergrund der bestehenden Komplexität des KiföG M-V und des damit einhergehenden Verwaltungsaufwands regt der Landesrechnungshof eine Finanzierung der Kindertagesbetreuung über das Finanzausgleichsgesetz M-V (FAG M-V) an. Verteilungsmaßstab könnten die im Zuständigkeitsbereich des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe lebenden Kinder sein.

(645) Zumindest aber sollte die Finanzierungsstruktur des KiföG M-V deutlich vereinfacht werden. Die gesamten zur Verfügung gestellten Mittel könnten in zwei Bereiche aufgegliedert werden, und zwar in allgemeine und besondere Landesmittel.

Die Mittel zur Beteiligung an den allgemeinen Kosten der Kindertagesbetreuung (allgemeine Landesmittel) sind durch den örtlichen Jugendhilfeträger mit 28,8 % zu komplementieren (§ 19 KiföG M-V), weshalb sie weiterhin separat betrachtet werden müssen. Bei der Berechnung der Zuweisungshöhe hält es der Landesrechnungshof für geboten, die verschiedenen Betreuungsarten Krippe, Kindergarten, Hort und Tagespflege wegen ihrer unterschiedlichen Kostenintensität zu gewichten.

Nahezu sämtliche andere Mittelarten könnten zusammengefasst als besondere Landesmittel ausgereicht werden. Die Zielsetzungen ergäben sich weiter aus den entsprechenden Regelungen des KiföG M-V und werden dann letztlich über die ausgehandelten Vereinbarungen für die Einrichtungsträger verbindlich. Gerade unter dem Gesichtspunkt, dass das Land die Zielerreichung bei den verschiedenen Mittelarten nicht selbst prüft, sondern die Verantwortung auf der örtlichen Ebene sieht, wäre diese Verfahrensweise nur konsequent. Die Höhe der Gesamtzuweisung wäre in einer Berechnung darzustellen, in der auch die Konnexitätsgesichtspunkte abgebildet werden könnten.

¹⁷³ „Standards für die Arbeit der Fach- und Praxisberatung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege im Land Mecklenburg-Vorpommern“, Stand: Anhörungsfassung August 2012.

2 Allgemeine Landesmittel nach § 18 Abs. 3 KiföG M-V

2.1 Begriff

(646) Bei der Beteiligung des Landes an den allgemeinen Kosten der Kindertagesbetreuung nach § 18 Abs. 3 KiföG M-V handelt es sich um die mit Abstand höchste Zuweisung nach dem KiföG M-V. Für 2012 sind dafür 102.616.600 Euro im Landeshaushalt eingeplant.

Eine Definition des Begriffs der „allgemeinen Kosten“ ergibt sich weder aus dem Gesetz selbst noch aus den Gesetzesmaterialien. Da ausdrücklich auf „allgemeine Kosten“ abgestellt wird, könnte dies so ausgelegt werden, dass sich die Kostenbeteiligung des Landes nicht auf spezielle oder besondere Kosten erstrecken soll. Nach dem Wortlaut der Vorschrift könnte die Annahme nahe liegen, dass im Hinblick auf die Kinderbetreuung somit eine Grundversorgung umfasst ist, nicht aber die im pädagogischen Konzept von Einrichtungen umfassten besonderen und ggf. kostenintensiven Angebote.

(647) In diesem Sinne wird diese Vorschrift nach der vom Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales im Rahmen der örtlichen Erhebungen geäußerten Auffassung jedoch nicht verstanden. Vielmehr sollen danach alle sich aus dem pädagogischen Konzept von Einrichtungen ergebenden Angebote zu den allgemeinen Kosten zählen, wenn sie wirtschaftlich und sparsam erbracht werden.

(648) Qualitative Standards müssen zum einen über das den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe dafür zur Verfügung stehende strategische Steuerungsinstrument der Bedarfsplanung nach § 14 Abs. 1 KiföG M-V beeinflusst werden können. Zum anderen muss es dem örtlichen Jugendhilfeträger möglich sein, die in den Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 16 Abs. 1 KiföG M-V festgelegten Standards auch unter Berücksichtigung qualitativer Aspekte tatsächlich aushandeln zu können.

(649) Nach der vom Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales im Rahmen der Prüfung geäußerten Auffassung soll es jedoch nicht Aufgabe der Bedarfsplanung sein, qualitative Aspekte zu berücksichtigen und dadurch Einfluss auf Standards zu nehmen; es solle nur die Anzahl der Plätze geplant werden. In konsequenter Fortführung dieser Auffassung führte das Ministerium weiter aus, dass nach seinen Vorstellungen die in den Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen festgelegten und auf den pädagogischen Konzepten basierenden Standards in den Vertragsverhandlungen nach § 16 KiföG M-V vom örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu akzeptieren seien, wenn sie der Einrichtungsträger wirtschaftlich und sparsam erbringe.

(650) Mit dem KiföG M-V sollten den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und den Gemeinden neue Gestaltungsmöglichkeiten zur Kostenbegrenzung eröffnet werden. Es hat sich gezeigt, dass durch die nach § 16 KiföG M-V individuell auszuhandelnden Vereinbarungen große Spannen bei den Entgelten entstanden sind. Gerade die höchsten Werte dürften häufig darauf zurückzuführen sein, dass einzelne Einrichtungen ein besonderes Leistungsprofil, zu dem flexible und lange Öffnungszeiten oder personalintensive Formen von Sonderbetreuungen gehören, aufweisen. Auch bei den Personalkosten als maßgeblichem Kostenfaktor gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Einrichtungen. Diese sind u. a. abhängig vom Tarif und der Altersstruktur. Weiter spielt auch die Größe der Einrichtung eine Rolle, da in größeren Einrichtungen Personal flexibler als in kleineren eingesetzt werden kann. Weiter können auch die pro Platz anfallenden Gebäudekosten und die Auslastungsgrade der Einrichtungen sehr unterschiedlich sein.

(651) Um Einfluss auf die vorstehenden Faktoren und damit die Kostenentwicklung zu nehmen, ist eine aktive und gute Vorbereitung der Vertragsverhandlungen als zentralem Steuerungsinstrument durch die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe unumgänglich. Die bestehenden Spannen bei den Kosten und Entgelten zeigen, dass sich Einrichtungen in bestimmten Strukturen offenbar deutlich günstiger betreiben lassen als andere. Deshalb sollte das Land gemeinsam mit den örtlichen Trägern der Jugendhilfe untersuchen, welche beeinflussbaren Faktoren dies sind, und versuchen, hieraus ein auch unter Kostengesichtspunkten idealisiertes Leistungsprofil zu entwickeln und dieses zum Gegenstand der Förderung der allgemeinen Kosten der Kindertagesbetreuung zu machen. Bei einer mittel- und langfristigen Entwicklung der Trägerlandschaft durch den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen der Bedarfsplanung und durch Vertragsverhandlungen könnte ein solches Profil sowohl zur Fortentwicklung qualitativer Art als auch zu Kostenoptimierungen beitragen.

2.2 Berechnung der Zuweisungshöhe

(652) Mit der Novellierung des KiföG M-V im Jahr 2010 wurde ab 2011 die Förderung von der bisherigen Festbetragsfinanzierung auf eine platzbezogene Förderung umgestellt. Die platzbezogene Zuweisung für 2011 wurde durch das Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales in der Weise ermittelt, dass die in 2010 ausgereichte Zuweisung des Landes um 2 % (entsprechend der bisherigen jährlichen Steigerung bei der Festbetragsfinanzierung) erhöht und durch die Anzahl der Plätze nach der Meldung für den Stichtag 1. April 2009 dividiert wurde.

Da der platzbezogene Betrag für das Jahr 2011 kalkuliert wurde und Grundlage der Verteilung dafür die gemeldeten Plätze zum 1. April 2010 waren, ist es nicht nachvollziehbar, wes-

halb zwar die Höhe der Landesmittel, aber nicht die Platzzahlen hochgerechnet wurden. Nach der Entwicklung in den Vorjahren hätte von einer weiteren Steigerung der voraussichtlich in Anspruch genommenen Plätze ausgegangen werden müssen. Im noch laufenden Gesetzgebungsverfahren waren die gemeldeten Plätze zum 01.04.2010 bekannt¹⁷⁴.

Bei Berücksichtigung entsprechend fortgeschriebener Platzzahlen bereits bei der Ermittlung der platzbezogenen Zuweisung wären die kalkulierten Landesmittel auskömmlich gewesen. Die Ausreichung der vom Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales berechneten platzbezogenen Beträge im Jahr 2011 führte hingegen im Ergebnis dazu, dass eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 2.406.652 Euro geleistet werden musste.

Wären die Platzzahlen entsprechend fortgeschrieben worden, hätte dies jedoch bei den Zuweisungen an die einzelnen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu deutlichen Verwerfungen im Vergleich zu den bisherigen Zuweisungen geführt. Dies legt die Vermutung nahe, dass bei der Kalkulation der platzbezogenen Beträge die Kontinuität jährlich steigender Zuweisungen und somit die Planungssicherheit der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Vordergrund stand.

2.3 Verteilungsmodus

(653) Das Land gewährt in 2012 eine Zuweisung für jeden in Vollzeitäquivalente umgerechneten belegten Platz in Höhe von 1.258 Euro. Dabei wird nicht nach der Betreuungsart (Krippe, Kindergarten, Hort) differenziert. Ausgehend von der wöchentlichen Betreuungszeit bei Ganztagsförderung von 50 Wochenstunden bei Krippe und Kindergarten und 30 Wochenstunden beim Hort ergibt sich, dass die deutlich günstigere Hortbetreuung rechnerisch um mehr als das 6-fache höher pro Stunde gefördert wird als ein kostenintensiver Krippenplatz. Dadurch könnten für Einrichtungsträger und die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe eher Anreize zur Schaffung von Hortplätzen als zur Bereitstellung von Krippenplätzen gesetzt werden.

(654) Das Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales führte dazu im Rahmen der Prüfung und in seiner Stellungnahme aus, dass dieser platzbezogene Betrag nur zur Ermittlung der Gesamtzuweisung des Landes diene. Den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bliebe es unbenommen, bei der Weiterleitung der Landesmittel entsprechend anders zu verfahren. Da nicht vorgehaltene, sondern nur belegte Plätze mit Landesmitteln gefördert würden, seien Fehlanreize ausgeschlossen.

¹⁷⁴ Dies ergibt sich im Rahmen der Beantwortung von Fragen des Finanzausschusses im Juni 2010, Finanzausschuss ADRs. 5/652 vom 18.06.2010.

(655) Der nicht nach Betreuungsart differenzierte Betrag wirkt sich jedoch direkt auf die konkrete Zuweisung an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe aus, was zu dem o. g. Fehlanreiz führen könnte, Hortplätze zumindest vorrangig einzurichten. Zudem erscheint es wenig zielführend, der teuersten Betreuungsart rein rechnerisch die geringsten Mittel zuzuweisen und dies mit der Einführung der Elternentlastung im Krippenbereich ab August 2012 wieder zu korrigieren.

Letztendlich liegt zwar die Weiterleitung der Landesmittel auf die verschiedenen Betreuungsarten in der Verantwortung der örtlichen Jugendhilfeträger, gleichwohl sollte im Rahmen einer gezielten Steuerung des Mitteleinsatzes der Verteilungsmaßstab überdacht werden.

3 Mittel für Modellprojekte und zur Qualitätsentwicklung

(656) Beide Ministerien fördern bestimmte Modellprojekte. Hierbei gibt es einen nicht unerheblichen „Graubereich“, in dem die Ressortzuständigkeiten nicht eindeutig sind. Es besteht damit die Gefahr von Doppelförderungen und nicht aufeinander abgestimmten Förderungen. Abschlussberichte zu geförderten Modellvorhaben waren zum Teil nur eingeschränkt aussagefähig, eine Evaluation unterblieb regelmäßig. Fragen zur Nachnutzbarkeit und wissenschaftlichen Begleitung blieben meist offen. Insbesondere die gegenüber den Hochschulen getroffenen Festlegungen sind nur eingeschränkt geeignet, eine zweckentsprechende Verwendung der ausgereichten Mittel im Nachgang festzustellen bzw. zu überprüfen.

(657) Generell bestehen in Hinblick auf die Mittel zur Umsetzung der Bildungskonzeption Abgrenzungsschwierigkeiten, welchem konkreten Fördertatbestand ein Projekt zuzordnen ist.

(658) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur erklärte im Rahmen der Prüfung hierzu, dass die Übergänge fließend seien und die Zuordnung an den jeweils noch zur Verfügung stehenden Mitteln ausgerichtet sei. In seiner Stellungnahme teilte es mit, keine Abgrenzungsschwierigkeiten zu sehen.

(659) Der Landesrechnungshof hält eine bessere Abgrenzung der Ressortzuständigkeiten für geboten. Hierzu sollten die im Bereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur schon bestehenden Förderrichtlinien ergänzt und für den Bereich des Ministeriums für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Förderrichtlinien erarbeitet werden. Hinsichtlich der den Universitäten zur Verfügung gestellten Mitteln sollte bereits über die Vertragsgestaltung eine stärkere Steuerung erfolgen.

(660) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

28 Ausgaben für Maßnahmen der Jugendberufshilfe

Die Einhaltung der in den Zuwendungsbescheiden erteilten Auflagen und die Vorlage angeforderter Unterlagen muss durchgesetzt werden. Bei der hier geprüften Produktionsschule ist es insoweit zu erheblichen Mängeln gekommen. Die Bewilligungsbehörde und das Ministerium müssen gegenüber Zuwendungsempfängern unmissverständlich deutlich machen, dass die Nichtbeachtung von Vorgaben unmittelbare Auswirkungen auf die weitere Förderung hat.

(661) Der Senat des Landesrechnungshofes hat im Januar 2011 beschlossen, Ausgaben für Maßnahmen der Jugendberufshilfe zu prüfen. Im Rahmen der Jugendberufshilfe werden auch Produktionsschulen gefördert. Sie dienen insbesondere 15- bis 20-jährigen Jugendlichen zur beruflichen Orientierung oder zur Erlangung der Ausbildungsreife mit dem Ziel der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

(662) Die mit Zuwendungen geförderte Produktionsschule steht in Trägerschaft einer gemeinnützigen GmbH und wird seit dem Jahr 2006 als eine von fünf Produktionsschulen des Landes aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF-Mittel) gefördert. In den Jahren 2006 bis 2012 wurden der Produktionsschule insgesamt rd. 4,02 Mio. Euro (Zuschuss des Landes aus ESF-Mitteln rd. 3,26 Mio. Euro, Mittel des Landkreises und der Arbeitsagentur rd. 0,76 Mio. Euro) bewilligt.

(663) Der Landesrechnungshof hat örtliche Erhebungen im Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales und in der Produktionsschule selbst durchgeführt sowie Akten der Bewilligungsbehörde geprüft. Dabei hat er den Schwerpunkt auf die Durchführung und Finanzierung der Maßnahme für den Bewilligungszeitraum vom 1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2012 gelegt.

1 Antragsverfahren

1.1 Antragstellung

(664) Die Produktionsschule war nicht in der Lage, die mit der Antragstellung verbundenen Pflichten ordnungsgemäß wahrzunehmen. Obwohl es sich um ein Folgeprojekt handelte, benötigte die Produktionsschule acht Monate, bis das Vorhaben nach mehrfacher Aufforderung der Bewilligungsbehörde zur Überarbeitung entscheidungsreif war. Zuletzt bereitete die Be-

willigungsbehörde den Antrag auf Zuwendungen selbst vor, der vom Geschäftsführer dann nur noch unterschrieben und von der Bewilligungsbehörde anschließend bewilligt wurde.

1.2 Ordnungsgemäße Geschäftsführung

(665) Im Antragsverfahren ist auch zu beachten, dass Zuwendungen nach der Verwaltungsvorschrift 1.2 zu § 44 LHO nur Empfängern gewährt werden dürfen, bei denen die ordnungsgemäße Geschäftsführung als gesichert erscheint. Dies war aus mehreren Gründen nicht der Fall.

1.2.1 Struktur der Gesellschaft

(666) Die ordnungsgemäße Geschäftsführung erscheint schon aufgrund der Struktur der Gesellschaft als nicht gesichert. Im Rahmen der Antragstellung für den ersten Bewilligungszeitraum ab 2006 hatte die Produktionsschule der Bewilligungsbehörde eine Kopie eines längst nicht mehr aktuellen, nicht unterschriebenen und nicht beglaubigten Gesellschaftsvertrags aus dem Jahr 1995 vorgelegt. Nach dieser Kopie aus dem Jahr 1995 hatte die Produktionsschule noch sechs Gesellschafter, u. a. einen Landkreis.

Tatsächlich waren 2006 schon fünf der im o. g. Gesellschaftsvertrag von 1995 aufgeführten Gesellschafter aus der Gesellschaft ausgeschieden. Über das Vermögen einer als Gesellschafterin verbliebenen GmbH war schon im Jahr 2003 das Insolvenzverfahren eröffnet worden.

Neuer im Gesellschaftsvertrag von 1995 noch nicht aufgeführter Gesellschafter der gemeinnützigen Produktionsschule war der ehemals geschäftsführende Gesellschafter der vorstehend genannten, insolventen GmbH. Dieser hielt eine Stammeinlage in Höhe von rd. 2.000 Euro.

(667) Die Bewilligung von Zuwendungen ist schon aufgrund der dargestellten Gesellschafterstruktur zweifelhaft. Jedenfalls wäre aufgrund der o. a. Insolvenz vor Bewilligung der Zuwendungen zumindest zu prüfen gewesen, ob der ehemals geschäftsführende Gesellschafter die erforderliche Zuverlässigkeit für die Wahrnehmung der Funktion eines allein entscheidenden Gesellschafters in einer gemeinnützigen GmbH besitzt.

(668) Die hier dargestellten Gesellschafterverhältnisse der gemeinnützigen Produktionsschule waren der Bewilligungsbehörde nach Aktenlage zwar nicht bekannt, hätten ihr aber bekannt sein können und müssen. Schon vor dem ersten Bewilligungszeitraum im Jahr 2006 hätte die Bewilligungsbehörde nach Vorlage der Kopie eines längst nicht mehr aktuellen, nicht einmal unterschriebenen und nicht beglaubigten Gesellschaftsvertrags aus dem Jahr 1995 von der

Produktionsschule amtlich beglaubigte aktuelle Unterlagen über die Gesellschaftsanteile und Stimmrechtsverhältnisse in der Gesellschafterversammlung anfordern müssen.

(669) Die Bewilligungsbehörde forderte die Produktionsschule vor Beginn des zweiten Bewilligungszeitraums für die Jahre ab 2009 erneut auf, einen Handelsregisterauszug und einen Gesellschaftsvertrag vorzulegen. Sie ließ sich allerdings von der Produktionsschule damit hinhalten, dass wegen anderer Arbeiten die geforderten Zuarbeiten nicht bzw. nicht zeitgerecht erfolgen könnten. Seitens der Bewilligungsbehörde wurden daraufhin die inhaltlich überholten o. g. Unterlagen aus der Vorgängermaßnahme kopiert und in die Akten geheftet. Auch auf die erneute Anforderung im Januar 2012 hat die Produktionsschule die angeforderten Unterlagen mit aktuellen Gesellschaftsanteilen und Stimmrechten wiederum nicht übergeben.

1.2.2 Auftreten im Rechtsverkehr

(670) Im Rahmen der örtlichen Erhebungen trat zunächst der gegenwärtige Schulleiter als Geschäftsführer auf. Allerdings gibt es keine entsprechende Handelsregistereintragung. Außerdem konnte von der Produktionsschule kein Geschäftsführeranstellungsvertrag für ihn vorgelegt werden. Zudem hat er sich im Kündigungsschreiben an den ehemaligen Schulleiter im November 2011 auch als Geschäftsführer der Produktionsschule ausgegeben, indem er das Kündigungsschreiben als "Geschäftsführer" unterzeichnete. Erst mit Schreiben im März 2012 stellte die Produktionsschule klar, dass er kein Geschäftsführer sei. Ihm sei Einzelprokura erteilt worden.

Eine wirksame Prokura konnte der Landesrechnungshof jedoch auch nicht feststellen. Die Gesellschafterversammlung hat zwar im September 2011 beschlossen, dem Schulleiter Prokura zu erteilen. Die Vollmacht sollte aber laut Gesellschafterbeschluss erst mit Eintragung in das Handelsregister rechtsgültig sein. Erst im Juni 2012 erfolgte die entsprechende Handelsregistereintragung.

(671) Das Ministerium hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes zu den Tzn. 666 bis 670 bestätigt und erklärt, dass die Produktionsschule sowohl für den ersten als auch für den zweiten Bewilligungszeitraum keinen entsprechenden Gesellschaftsvertrag vorgelegt hat. *„Nach Auskunft des Trägers handelte es sich bei den eingereichten Unterlagen formal um die jeweils aktuellen Exemplare des Gesellschaftsvertrages, da die handelsrechtlichen Veränderungen nicht eingearbeitet wurden.“* Auch nach erneuter Nachfrage für den zweiten Bewilligungszeitraum und nach Anhaltspunkten über Änderungen in der Gesellschaftsstruktur sei der Bewilligungsbehörde von der Produktionsschule wiederum erklärt worden, *„dass es sich ...*

um die aktuellen Fassungen handelte“. Für die Bewilligungsbehörde waren „*Anhaltspunkte dafür, an der Aussage zu zweifeln, nicht ersichtlich*“. Sowohl die Vereinigung sämtlicher Stimmrechte einer GmbH in einer natürlichen Person als auch die Insolvenz eines GmbH-Gesellschafters stünden einer Bewilligung von Zuwendungen nicht entgegen. Zukünftig würden diesbezügliche Hinweise des Landesrechnungshofes jedoch besonders berücksichtigt.

2 Nichterfüllung von Auflagen des Zuwendungsbescheides

(672) Unter Verstoß gegen eine entsprechende Auflage des Zuwendungsbescheides übergab die Produktionsschule halbjährlich zu liefernde Sachberichte nicht bzw. erst mit erheblicher Verspätung von bis zu 1½ Jahren. Einen für das zweite Halbjahr 2009 abzugebenden Sachbericht im Umfang von drei Seiten legte sie – nach bis Ende August 2010 beantragter Fristverlängerung – erst mehr als ein Jahr später nach erneuter Aufforderung durch das Ministerium im Oktober 2011 vor.

(673) Unter Verstoß gegen eine weitere Auflage des Zuwendungsbescheides, für die Jahre 2009 und 2010 bestimmte Eigenmittel¹⁷⁵ zu erwirtschaften und in die Finanzierung einzubringen, hat sie diese erst über ein Jahr bzw. zwei Jahre später erwirtschaftet. Darüber hinaus hat sie die Aufforderung der Bewilligungsbehörde, sich deswegen zur Sicherung der Gesamtfinanzierung zu äußern, über mehrere Monate ignoriert und ist erst nach Aufforderung durch das Ministerium der Pflicht zur Stellungnahme nachgekommen.

(674) Die Produktionsschule hat unter Verstoß gegen eine weitere Auflage des Zuwendungsbescheides die Sicherstellung einer bestimmten Mindestteilnehmerzahl nicht erfüllt. Zudem wurden ohne Genehmigung durch das Ministerium Altersgrenzen und Vorgaben zur Aufenthaltsdauer der Teilnehmer nicht eingehalten.

(675) Die Produktionsschule hat sowohl gegen die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Projektförderungen (ANBest-P), die Bestandteil des Zuwendungsbescheides sind, als auch gegen die Auflage des Zuwendungsbescheides – mit jeder Mittelanforderung auch eine Ausgabenerklärung vorzulegen – verstoßen. Da sie die für die Mittelanforderung erforderlichen Unterlagen der Bewilligungsbehörde mehrfach nicht vorgelegt hat, ist sie in selbst verschuldete und gegenüber der Bewilligungsbehörde vorgetragene Liquiditätsprobleme geraten.

¹⁷⁵ Aus dem Verkauf von Produkten, die die Jugendlichen in den Werkstattbereichen herstellen.

3 Erhöhte Mittelanforderungen und Anlagen von Festgeld

(676) Die Produktionsschule hat unter Verstoß gegen Nr. 1.4 ANBest-P mehrfach höhere finanzielle Mittel angefordert, als sie innerhalb der Verwendungsfrist für den Verwendungszweck benötigte und zeitweise als Festgeld für eigene Zwecke angelegt. Sie ist der in Nr. 5.5 ANBest-P geregelten Verpflichtung, diesen Sachverhalt der Bewilligungsbehörde mitzuteilen, nicht nachgekommen.

4 Gehaltszahlungen für den Geschäftsführer als Schulleiter

(677) Nach Nr. 1.1. ANBest-P sind Zuwendungen zweckgebunden und ausschließlich im Rahmen des im Zuwendungsbescheides bestimmten Zwecks zu verwenden. Die Verwendung von Fördermitteln ist auf den für die Zweckerfüllung unbedingt notwendigen Umfang zu beschränken. Im Finanzierungsplan, der Bestandteil des Zuwendungsbescheides ist, sind auch Personalausgaben für den Schulleiter der Höhe nach festgelegt.

(678) Der Geschäftsführer der Produktionsschule hat sich nach Übernahme der Schulleitung ab August 2009 eine Vergütung in einer Höhe gezahlt, die von der Bewilligungsbehörde nach Prüfung des Zwischenverwendungsnachweises für das Jahr 2009 im Juni 2010 gekürzt wurde, weil sie über die im Finanzierungsplan festgelegte Höhe hinausging. Für das Jahr 2010 hat die Bewilligungsbehörde ebenfalls eine entsprechende Kürzung der abgerechneten Personalausgaben für den Geschäftsführer – insgesamt um rd. 9.800 Euro – vorgenommen. Im Juli 2010 wies das Ministerium die Produktionsschule auch darauf hin, dass im Vergleich zu anderen Trägern in der Produktionsschule bereits die höchsten Vergütungen gezahlt würden. Dennoch setzte der Geschäftsführer bis Ende 2010 die Zahlungen der Vergütung über die als zuwendungsfähig anerkannte Höhe hinaus für sich selbst unverändert fort.

(679) Die von der Produktionsschule für den Geschäftsführer als Schulleiter bis zum Jahr 2010 abgerechneten und von der Bewilligungsbehörde gekürzten Personalausgaben waren für andere im Zuwendungsbescheid und entsprechend des Finanzierungsplanes festgelegte Ausgaben bestimmt, jedoch nicht für über die bewilligte Höhe hinaus abgerechnete Gehaltszahlungen für den Geschäftsführer in seiner Funktion als Schulleiter. Daher sind diese Ausgaben zweckwidrig und wurden zu Recht von der Bewilligungsbehörde gekürzt.

5 Nicht angegebene zusätzliche Einnahmen

(680) Die Produktionsschule hat zusätzliche Einnahmen aus der Untervermietung an eine Kampfsportschule und einen Verein weder im Rahmen der Antragstellung bei der Höhe der

Sachausgaben in Abzug gebracht noch im Verwendungs- bzw. Zwischenverwendungsnachweis gegenüber der Bewilligungsbehörde angegeben. Durch die Nichtangabe dieser Einnahmen hat die Produktionsschule überhöhte Zuwendungen zu Lasten des Landes erhalten.

(681) Das Ministerium hat hinsichtlich des Zuwendungsverfahrens erklärt, der Landesrechnungshof habe mit seiner Prüfung teilweise bisher nicht bekannte Feststellungen getroffen, „die Auswirkungen auf das Zuwendungsverhältnis haben können“. Diese würden im Rahmen weiterer Prüfungen durch die Bewilligungsbehörde berücksichtigt.

(682) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen

29 Beteiligung des Landes an der BFW Berufsförderungswerk Stralsund GmbH

Das Ministerium hat nicht regelmäßig und mit der gebotenen Sorgfalt geprüft, ob die Voraussetzungen für die fortdauernde Landesbeteiligung noch gegeben sind. Somit kann das Ministerium nicht ausschließen, dass der vom Land angestrebte Zweck seiner wirtschaftlichen Betätigung im BFW auf andere Weise besser und wirtschaftlicher erreicht werden kann. Der Einfluss des Landes auf das BFW ist im Hinblick auf die Stellung des Landes als Mehrheitsgesellschafter zu gering. Für das Land besteht weder eine Verpflichtung noch eine nachgewiesene Notwendigkeit, die Beteiligung am BFW aufrecht zu erhalten.

(683) Nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO soll sich das Land an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Die wirtschaftliche Betätigung des Landes in Unternehmen in Privatrechtsform soll danach nur ausnahmsweise unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein. Das beteiligungsverwaltende Ressort ist gehalten, die Voraussetzungen einer wirtschaftlichen Betätigung nach § 65 Abs. 1 LHO regelmäßig zu überprüfen.

(684) Ein wichtiges Interesse des Landes an einer Beteiligung im Sinne von § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO liegt vor, wenn hierdurch bedeutsame Aufgaben des Landes erfüllt werden; dabei kann es sich um politische und wirtschaftliche Ziele handeln. Eine präzise und transparente Zieldefinition ist Voraussetzung, um die Beteiligung steuern und kontrollieren zu können. Hierzu müssen strategische Zielvorgaben formuliert sein, wie z. B. die strukturpolitischen Ziele der Landesregierung oder die wirtschaftliche Ausrichtung des Unternehmens¹⁷⁶.

(685) Nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO ist des Weiteren zu bewerten, ob der vom Land mit der Beteiligung an dem Unternehmen angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher erreicht werden kann. Eine kapitalmäßige Beteiligung des Landes an Unternehmen in privatrechtlicher Form soll erst dann eingegangen und beibehalten werden, wenn zuvor Alternativen zur Erreichung der Ziele des Landes und zur Wahrnehmung des wichtigen Landesinteresses, beispielsweise Zuwendungen, Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen, geprüft

¹⁷⁶ Beteiligungshinweise M-V, Rn 11.

wurden und sich im Vergleich zur Beteiligung an Unternehmen nicht als besser und wirtschaftlicher erwiesen haben.

1 Prüfpflicht des Ministeriums

(686) Das für die Beteiligung zuständige Ministerium hat periodisch zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für das Aufrechterhalten der Landesbeteiligung noch erfüllt sind. Dabei hat das Ministerium die einzelnen Kriterien des § 65 Abs. 1 LHO unter Abwägung in haushalts- und vermögensmäßiger Hinsicht zu beurteilen.

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass das für das BFW zuständige Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales die Voraussetzungen für das Aufrechterhalten seiner Beteiligung jedenfalls nicht regelmäßig und mit der gebotenen Sorgfalt geprüft hat. Prüfungsergebnisse sind nicht dokumentiert. Somit ist das Ministerium seiner Prüfpflicht nach § 65 LHO nicht nachgekommen.

(687) Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe gerade während der Prüfung des Landesrechnungshofes sehr intensiv an der gesellschaftsrechtlichen Konstruktion, der personellen Neuausrichtung der Geschäftsführung und der strategischen und operativen wirtschaftlichen Ausrichtung des Unternehmens gearbeitet.

(688) Diese Stellungnahme des Ministeriums bestätigt die Feststellung des Landesrechnungshofes, dass nicht wie durch § 65 Abs. 1 LHO vorgeschrieben das „Ob“ der Beteiligung des Landes am BFW geprüft worden ist, sondern das „Wie“.

2 Wichtiges Landesinteresse

(689) Wie das Ministerium mitteilt, ist ein sozialpolitisches Ziel der Landesregierung, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt und selbstbestimmt am Leben in der Gesellschaft teilhaben können. Dazu gehöre es, möglichst optimale Integrationschancen für den Arbeitsmarkt zu eröffnen. Die Bedürfnisse des regionalen Arbeitsmarktes und der Rehabilitanden nach möglichst wohnortnaher Vermittlung werde besonders berücksichtigt. Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu, dass die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch das Berufsförderungswerk nicht automatisch eine auf Dauer angelegte Beziehung in Form einer Landesbeteiligung erforderlich macht: Lediglich bei dreien¹⁷⁷ von den 14 in der Rechtsform der GmbH organisierten Berufsförderungswerken sind die jeweiligen Länder in der Gesellschafterstel-

¹⁷⁷ Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern (Stralsund).

lung. Nach § 19 Abs. 1 SGB IX besteht auch keine gesetzliche Verpflichtung des Landes zur Beteiligung am BFW.

(690) Gemäß § 65 Abs. 1 LHO soll sich das Land an einem privatrechtlichen Unternehmen nur beteiligen, wenn es einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat erhält.

Nach dem Gesellschaftsvertrag entsendet das Land bei einer Beteiligungsquote von 53 Prozent nur zwei von sechs Aufsichtsratsmitgliedern. Der Aufsichtsrat berät und überwacht die Geschäftsführung des BFW. Seiner Zustimmung bedürfen nach dem Gesellschaftsvertrag alle Angelegenheiten des operativen Geschäfts, die für den Bestand und die Fortentwicklung des BFW von Bedeutung sind. Der Landesrechnungshof stellt deshalb fest, dass der vergleichsweise geringe Einfluss des Landes auf die Gesellschaft seiner Stellung als Mehrheitsgesellschafter nicht entspricht. Das Land kann richtungsweisende Entscheidungen allein trotz seiner Stellung als Mehrheitsgesellschafter nicht treffen. Wenn das Land, wie das Ministerium betont, ein wichtiges Interesse an der Beteiligung hat, darf es nicht gleichzeitig gesellschaftsvertragliche Regelungen akzeptieren, die seinen Einfluss auf das BFW stark reduzieren.

(691) Das Ministerium hat hiergegen eingewendet, dem Land werde durch die Satzung sehr wohl ein starker und angemessener Einfluss in den Gesellschaftsorganen eingeräumt. So sei bei Stimmgleichheit im Aufsichtsrat die Stimme des vom Land gestellten Vorsitzenden ausschlaggebend. Auch könnten in der Gesellschafterversammlung keine Entscheidungen gegen das Land getroffen werden. Im Übrigen sei nicht sinnvoll, eine Geschäftspolitik durch eine Landesmehrheit im Aufsichtsrat einseitig gegen die Mitgesellschafter und Hauptkunden des BFW, die Deutsche Rentenversicherung Nord und die Deutsche Rentenversicherung Bund, durchzusetzen. Es sei hier ein besonderes Maß an konsensorientierter Aufsichtsratspolitik geboten.

(692) Hierzu bemerkt der Landesrechnungshof, dass aus der gesetzlichen Verpflichtung, dem Land einen angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat zu sichern (§ 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO), herzuleiten ist, dass die Zahl der vom Land gestellten Aufsichtsratsmitglieder in einem angemessenem Verhältnis zur Beteiligungsquote stehen muss. Von Angemessenheit kann vorliegend bei einer Beteiligungsquote des Landes von 53 Prozent und einem „Aufsichtsratsanteil“ von 33 Prozent keineswegs die Rede sein.

Neben der Sache liegt auch die Anmerkung des Ministeriums, in der Gesellschafterversammlung könnten keine Entscheidungen gegen das Land getroffen werden. Maßgeblich ist nicht, ob das Land in den Gesellschaftsorganen unerwünschte Beschlüsse verhindern kann. Entscheidend ist vielmehr, ob das Land nach dem Gesellschaftsvertrag bzw. der Satzung seine

Mehrheitsbeteiligung strategisch im Sinne einer Gewährleistung des wichtigen Landesinteresses steuern kann. Da die Vertreter des Landes in einem wichtigen Gesellschaftsorgan, dem Aufsichtsrat, von den anderen Aufsichtsräten majorisiert werden können, ist das jedenfalls nicht in angemessenem Umfang sichergestellt.

Der Landesrechnungshof bemerkt ferner, dass er das Ministerium selbstverständlich zu keiner Zeit aufgefordert hat, im Aufsichtsrat das Landesinteresse mit konfrontativen Taktiken durchzusetzen. Das Ministerium räumt ein, dass die Mitgesellschafter des BFW Interessen verfolgen, die nicht immer und nicht vollständig mit dem wichtigen Landesinteresse deckungsgleich sind. Unter diesen Umständen ist die Erwartung des Ministeriums, das Landesinteresse im Aufsichtsrat immer im Konsens mit den Vertretern der Minderheitsgesellschafter wahren und durchsetzen zu können, unbegründet. Die Möglichkeit, erforderlichenfalls im Aufsichtsrat durchentscheiden zu können, ist Voraussetzung einer effektiven Wahrnehmung des wichtigen Landesinteresses. Sie würde im Übrigen die Konsensfindung im Aufsichtsrat eher befördern als behindern.

(693) Das Ministerium geht ferner davon aus, dass die Hauptbeleger des BFW, die Deutsche Rentenversicherung Nord und die Deutschen Rentenversicherung Bund, das BFW Stralsund nicht mehr in ausreichendem Umfang nutzen und auf andere Berufsförderungswerke zurückgreifen würden, wenn das Land seine Beteiligung am BFW aufgeben würde. Die Folge wäre tendenziell ein Umsatzrückgang für das BFW, so dass in letzter Konsequenz die Arbeitsplätze gefährdet wären und die Wertschöpfung für das Land verloren ginge.

Der Landesrechnungshof teilt diese Befürchtung nicht, da die Deutschen Rentenversicherungen Nord und Bund sowohl Hauptbeleger des BFW als auch dessen Gesellschafter mit insgesamt rd. 48 Prozent sind. Somit sind die Rentenversicherungsträger aus eigenwirtschaftlicher Motivation an einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung des BFW interessiert. Da sie selbst Vertragspartner bei den jährlich stattfindenden Preisvereinbarungen über das qualitativ hochwertige Angebot des BFW sind, haben sie einen direkten Einfluss auf dessen wirtschaftliche Entwicklung. Der Landesrechnungshof geht nicht davon aus, dass Veränderungen in der Gesellschafterstruktur eine Existenzgefährdung des BFW zur Folge haben würden. Im Übrigen ist aus allgemein wirtschaftspolitischen oder fiskalischen Erwägungen heraus eine wirtschaftliche Betätigung des Landes in privaten Unternehmen nicht zu rechtfertigen.

3 Wirtschaftlichkeit der Zielerreichung

(694) Die Voraussetzungen nach § 65 Abs. 1 LHO umfassen die Prüfung, ob der vom Land angestrebte Zweck auf andere Weise als mit einer Beteiligung an dem privatrechtlichen Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann. Als Alternativen kommen neben der Wahrnehmung der Aufgaben in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft auch die Übernahme von Bürgschaften, die Gewährung von Zuwendungen oder Darlehen in Betracht.

(695) Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass das Ministerium mangels eigener Prüfung nach § 65 LHO offenbar keinen Vergleich zwischen den Rechtsformen vorgenommen, keine Alternativen gegenübergestellt und unter Gesichtspunkten der Effektivität und Ökonomie bewertet hat. Dass es durchaus Alternativen gibt, zeigt ein Abgleich zwischen den 28 in der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Berufsförderungswerke zusammengeschlossenen Berufsförderungswerken: Lediglich die Hälfte der AG-Mitglieder werden als GmbH geführt. Von diesen verzeichnen drei die jeweiligen Länder als Gesellschafter. Der Nachweis, dass der vom Land angestrebte Zweck sich nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise als mit der Beteiligung an dem BFW erreichen lässt, ist danach durch das Ministerium nicht geführt worden.

(696) Das Ministerium hat mitgeteilt, die im Bundesvergleich der Berufsförderungswerke sehr gute wirtschaftliche Situation des BFW dokumentiere, dass mit der Landesbeteiligung der Zweck am wirtschaftlichsten erreicht werden könne.

(697) Hierzu bemerkt der Landesrechnungshof, dass auch das Ministerium nicht ernsthaft einen Kausalzusammenhang zwischen der (unterstellt) guten wirtschaftlichen Lage des BFW und der Beteiligung des Landes an der Gesellschaft behaupten wird. Ergänzend wird angemerkt, dass ein Quervergleich des BFW mit anderen Berufsförderungswerken wegen unterschiedlicher wirtschaftlicher und rechtlicher Rahmenbedingungen keine belastbaren Ergebnisse erbringen kann.

4 Empfehlungen

(698) Die beteiligungsverwaltenden Ministerien müssen ihrer Prüfungspflicht nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO nachkommen. Um eine regelmäßige Überprüfung durchführen zu können, müssen vom Ministerium strategische Zielvorgaben formuliert und ein Prüfungsintervall festgelegt werden, das der Landesbeteiligung innewohnende unternehmerische und haushalterische Risiko berücksichtigt. Dabei könnte die Landesbeteiligung in Risikostufen (bei-

spielsweise hohes, mittleres, geringes Risiko) eingeordnet und das Prüfungsintervall dementsprechend (kurz-, mittel- oder langfristig) festgelegt werden.

(699) Neben der regelmäßigen Prüfung nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO kann eine anlassbezogene Prüfung notwendig sein. In Folge dessen hat das Ministerium eine Neubewertung der Landesbeteiligung und seines Risikos für den Landeshaushalt vorzunehmen. Die beteiligungs-verwaltenden Ministerien sind gehalten, gegenüber dem Landesrechnungshof das aus der jeweiligen Landesbeteiligung resultierende Risiko für den Landeshaushalt an Hand von konkreten Bewertungskriterien darzustellen.

(700) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 12 – Hochbaumaßnahmen des Landes

30 Bauvorhaben in der Justizvollzugsanstalt Bützow (Nachschau)

Das Finanzministerium und das Justizministerium ermitteln den Haftplatzbedarf bis 2020 nach wie vor durch unterschiedliche Methoden mit wesentlich abweichenden Ergebnissen (ca. 200 noch zu schaffende Haftplätze). Dieser vom Landesrechnungshof bereits 2005 festgestellte Dissens verhinderte über Jahre notwendige Entscheidungen zu den in der Justizvollzugsanstalt Bützow dringend erforderlichen Baumaßnahmen. Der Landesrechnungshof initiierte inhaltliche Beratungen zwischen den beteiligten Ministerien, in deren Ergebnis ein Konsens zu einer ausgewogenen Variante zur Fortführung der Bauvorhaben erreicht wurde.

(701) Der Landesrechnungshof hat in 2011 im Rahmen einer Nachschau geprüft, inwieweit seine Feststellungen aus vorangegangenen Prüfungen und die daraufhin erfolgten Zusagen bei den Bauvorhaben für die Justizvollzugsanstalt (JVA) Bützow berücksichtigt wurden.

Der Landesrechnungshof stellte bereits im Rahmen seiner in 2005 durchgeführten Prüfung der JVA Stralsund die unterschiedlichen methodischen Ansätze zur Ermittlung der Haftplatzprognosen des Justizministeriums und des Finanzministeriums fest und hielt eine Verständigung auf eine einheitliche Ermittlungsmethode für sinnvoll und notwendig.¹⁷⁸

In seiner in 2006 durchgeführten Prüfung „Neubau von Hafthäusern in Justizvollzugsanstalten“¹⁷⁹ beanstandete der Landesrechnungshof u. a., dass

- das Finanzministerium und das Justizministerium seit Jahren von einer unterschiedlichen Anzahl perspektivisch benötigter Haftplätze ausgehen und damit die entscheidende Bedarfsgröße für die weiteren Bauvorhaben fehlt,
- die Haushaltsveranschlagung für die Grundinstandsetzung und Erweiterung der Hafthäuser der JVA Bützow auf groben Schätzungen beruhte und damit nicht den Anforderungen des § 24 LHO entsprach,
- die Wirtschaftlichkeit der Erhaltung und der Sanierung des von etwa 1835 bis 1870 errichteten denkmalgeschützten „Sterngebäudes“ der JVA Bützow nicht untersucht

¹⁷⁸ Prüfungsmittelteilung vom 18.04.2006, Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2006): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2006 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2006, Tzn. 478-505.

¹⁷⁹ Prüfungsmittelteilung vom 05.03.2007, Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2008): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2008 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2008, Tzn. 661 bis 685.

wurde. Der Landesrechnungshof forderte daher zu prüfen, ob als Alternative zur angedachten Grundsanierung des „Sterngebäudes“ die Haftplatzproblematik beispielsweise durch den Neubau eines Hafthauses auf dem Areal der JVA zu lösen ist.

Im Ergebnis dieser Prüfung sprachen sich das Justizministerium, das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur und das Ministerium für Bau, Verkehr und Landesentwicklung (Verkehrsministerium) für die Beibehaltung des „Sterngebäudes“ als Haupthaus und als Baudenkmal aus. Mit seiner mit dem Justizministerium abgestimmten Stellungnahme kündigte das seinerzeit zuständige Verkehrsministerium an, die weitere Zielplanung für die JVA über eine neu zu bildende Projektgruppe vorzunehmen.

1 Stagnation der erforderlichen Entscheidungen

(702) Die Nachschau verdeutlichte sehr schnell, dass das Justizministerium und das Finanzministerium in den zurückliegenden Jahren keine Annäherung bei der Ermittlung der Anzahl der erforderlichen Haftplatzzahlen erreicht hatten und an ihren unterschiedlichen Ansätzen festhielten. Das Finanzministerium lehnte einen vom Justizministerium favorisierten Hafthausneubau wegen der Gefahr der Schaffung von Überkapazitäten stets ab. Eine Bestätigung der Entscheidungsunterlage für die bereits im Wirtschaftsplan des BBL M-V veranschlagte Sanierung des „Sterngebäudes“ in der JVA Bützow (Haus A und B) durch das Justizministerium stand seit November 2009 aus. All dies führte letztlich dazu, dass der notwendige Entscheidungsprozess stagnierte. Zudem hatten die betroffenen Ministerien entgegen ihrer Zusage keine Projektgruppe für die Erarbeitung der weiteren Zielplanung für die JVA Bützow gebildet.

(703) Der Landesrechnungshof stellte nach Prüfung der Entscheidungsunterlage für die Sanierung des „Sterngebäudes“ (Haus A und B) in der JVA Bützow fest, dass

- insbesondere im Haus B Haftraumgrößen geschaffen werden sollten, die flächenmäßig die durch die Menschenrechtskommission empfohlenen Mindestmaße unterschreiten,
- der Anteil an Doppelhafträumen vergleichsweise hoch war,
- der mit der Entscheidungsunterlage vorgelegte Kostenvergleich zwischen einem Hafthausneubau und der Sanierung des „Sterngebäudes“ nicht alle Kostenfaktoren enthielt und damit nicht belastbar war sowie

- die vormals hohen denkmalpflegerischen Anforderungen an das „Sternegebäude“ in wesentlichen Punkten reduziert worden waren.

(704) Der Landesrechnungshof sah in den unterschiedlichen Haftplatzprognosen den entscheidenden Grund für die Stagnation der dringend notwendigen Bauvorhaben in der JVA Bützow. Um hierzu eine Verständigung zwischen den beteiligten Ministerien herbeizuführen, führte der Landesrechnungshof Gespräche mit den jeweiligen Ministerien. Zielstellung war einen von allen Beteiligten getragenen Konsens zu finden, auf dessen Grundlage die Bauvorhaben in der JVA Bützow zweckmäßig und wirtschaftlich fortgeführt werden können. Dies war dringend geboten, da in der JVA Bützow zeitnahe Lösungen für die Unterbringung der Häftlinge aus den abgängigen Containern sowie aus stark sanierungsbedürftigen Gebäuden, wie dem Haus B des „Sternegebäudes“ und dem Gebäude für den Frauenvollzug, gefunden werden mussten.

Im Ergebnis der geführten Gespräche fand im August 2011 auf Initiative des Landesrechnungshofes und unter Federführung des die Haftplatzbedarfe anmeldenden Justizministeriums eine gemeinsame Beratung der beteiligten Ministerien auf Abteilungsleiterenebene statt.

2 Prognose der perspektivisch benötigten Haftplätze

(705) Die Haftplatzprognose ist grundlegend für die Bedarfsermittlung und die Entscheidungen zu weiteren Bau- und Sanierungsvorhaben. Die unterschiedlichen Ermittlungsmethoden führten dazu, dass das Finanzministerium – trotz während des Prüfungsverfahrens erfolgter „Annäherung“ der Prognosen – längerfristig von einem deutlich geringeren Bedarf an Haftplätzen als das Justizministerium ausgeht.

Unter Berücksichtigung der schon sanierten bzw. neu gebauten Haftplätze ermittelte der Landesrechnungshof auf der Grundlage der Prognose des Finanzministeriums für das Jahr 2020 einen Bedarf von ca. 80, auf der Grundlage der Prognose des Justizministeriums einen Bedarf von ca. 280 noch zu schaffender Haftplätze ¹⁸⁰.

Beide Berechnungsergebnisse verdeutlichen jedoch, dass Baumaßnahmen in der JVA von Nöten sind.

(706) In Auswertung der Gespräche und der eingesehenen Unterlagen sowie unter Berücksichtigung des akuten Haftplatzbedarfs sah der Landesrechnungshof in der Reduzierung der

¹⁸⁰ Um eine Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Methoden zur Ermittlung der zu sanierenden bzw. neu zu bauenden Haftplätze zu ermöglichen, berücksichtigte der Landesrechnungshof nur den Haftplatzbedarf für Häftlinge älter als 24 Jahre.

Sanierung des „Sterngebäudes“ auf das Haus A – dieser Trakt ist schon seit Jahren leer gezogen – und in einem Hafthausneubau auf dem Gelände der JVA Bützow eine wirtschaftliche und zweckmäßige Realisierungsvariante.

Sollten sich die Gefangenzahlen so entwickeln, wie vom Finanzministerium prognostiziert, würde ab 2020 in der JVA Bützow ein Überhang an Haftplätzen entstehen. Für diesen Fall könnte die Auflösung einer kleinen JVA in Erwägung gezogen werden.

Bei Eintritt der durch das Justizministerium ermittelten Haftplatzprognose bestände für die JVA Bützow in 2020 noch ein weiterer Bedarf an Haftplätzen, der sodann gelöst werden müsste. Reserveflächen wären auf dem Gelände der JVA vorhanden.

3 Festlegungen zur weiteren Verfahrensweise

(707) In der durch den Landesrechnungshof initiierten gemeinsamen Beratung im August 2011 trafen das Finanzministerium, das seinerzeit zuständige Verkehrsministerium und das Justizministerium Festlegungen zur weiteren Verfahrensweise, die in einem mit allen Beteiligten abgestimmten Ergebnisprotokoll¹⁸¹ zusammengefasst wurden. Darin wurde insbesondere Folgendes festgelegt:

1. Die Sanierung des A-Flügels des „Sterngebäudes“ wird sofort weiter betrieben.
2. Das Justizministerium fertigt einen Antrag für den Neubau eines Hafthauses. Das Finanzministerium stellt sein Benehmen für den Neubau in Aussicht¹⁸², so dass die Planungen für den Neubau begonnen werden können.
3. Sobald sanierte oder neu geschaffene Haftplätze in der JVA Bützow zur Verfügung stehen, sollen zuerst die in Container-Haftzellen befindlichen Inhaftierten untergebracht und die abgängigen Container rückgebaut werden.
4. Die Sanierung des B-Flügels des „Sterngebäudes“ wird zurückgestellt und von der Entwicklung der Gefangenzahlen abhängig gemacht.
5. Sollten die im Haus A und im Neubau geschaffenen Haftplätze nicht ausgelastet werden, ist eine Verlagerung von Inhaftierten aus einer anderen JVA und die Auflösung dieser anzustreben.
6. Die Zielplanung für die Entwicklung der JVA Bützow soll angepasst und der zukünftige Bedarf an Haftplätzen fortgeschrieben werden. Dabei soll auch geklärt werden, wie

¹⁸¹ Ergebnisprotokoll vom 24.10.2011, dem Landesrechnungshof vorgelegt am 29.11.2011.

¹⁸² Gemäß § 6 Abs. 2 S. 2 HG 2010/2011.

künftig die erforderlichen Haftplätze für den Frauenvollzug geschaffen bzw. gestaltet werden.

(708) Zwischen dem Justizministerium und dem Finanzministerium konnte somit ein Konsens zur bauseitigen Realisierung der für Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2020 voraussichtlich benötigten Haftplätze erreicht werden. Die durch die Nachschau des Landesrechnungshofes initiierten inhaltlichen Beratungen führten zu einer abgestimmten Vorgehensweise, die selbst dann noch trägt, wenn sich die geringere Haftplatzprognose des Finanzministeriums bestätigen sollte.

4 Derzeitiger Verfahrensstand

(709) Das Justizministerium hat den Entscheidungsunterlagen für die Sanierung des Hauses A des „Sterngebäudes“ und für den Neubau eines Hafthauses zugestimmt. Das Finanzministerium hat beide Unterlagen am 20.04.2012 zur Entscheidungsunterlage-Bau erklärt.

Im Wirtschaftsplan 2012/2013¹⁸³ des Sondervermögens BBL M-V sind für die JVA Bützow mit dem 2. Realisierungsabschnitt die Grundinstandsetzung des Hafthauses A mit geschätzten Gesamtbaukosten i. H. v. rd. 9 Mio. Euro und mit dem 3. Realisierungsabschnitt der Hafthausneubau mit geschätzten Gesamtbaukosten i. H. v. rd. 13,5 Mio. Euro veranschlagt. Erste Haushaltsmittel sind im Wesentlichen ab 2013 vorgesehen. Zur Vermeidung weiterer Verzögerungen erwartet der Landesrechnungshof eine zeitnahe Erarbeitung und Bestätigung der noch erforderlichen Planungsunterlagen.

(710) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfungen mehrfach auf das Erfordernis einer Fortschreibung der Zielplanung für die Liegenschaft JVA Bützow hingewiesen. Die Zielplanung ist eine entscheidende Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung der Gesamtliegenschaft. Warum das Justizministerium die Fortschreibung der Zielplanung trotz Festlegung im Ergebnisprotokoll der gemeinsamen Beratung im August 2011 noch nicht beauftragt hat, kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen.

(711) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

¹⁸³ Anhang 2.

31 Neu-, Um- und Ausbau des Klinikums der Universität Rostock am Standort Schillingallee

Die mit einem Volumen von etwa 260 Mio. Euro bis 2025 geplanten Investitionen für das Klinikum der Universität Rostock – jetzt Universitätsmedizin Rostock – am Standort Schillingallee sind für das Land mit hohen finanziellen, für die Universitätsmedizin insbesondere mit funktionalen und wirtschaftlichen Risiken verbunden.

Der Landesrechnungshof kommt auf der Basis eines externen Gutachtens zu der Einschätzung, dass die Kosten und Termine in Bezug auf das Gesamtprojekt zurzeit als „nicht mehr kontrollierbar“ anzusehen sind. Bereits bei der Entwicklungsstufe 1 (Zeitraum 2006 bis 2014) zeichnet sich ab, dass mit den geplanten Mitteln von insgesamt etwa 146 Mio. Euro nur ein Teil der vorgesehenen Investitionen realisiert werden kann. Es ist somit nicht gesichert, dass im angedachten Kostenrahmen bis zum Jahr 2025 am Campus Schillingallee tatsächlich ein wirtschaftlich betreibbares Universitätsklinikum entsteht.

Das Finanzministerium und das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur müssen gemeinsam Maßnahmen einleiten, die die Kostenbegrenzung und die Bereitstellung von Gebäuden, die einen wirtschaftlichen Klinikbetrieb ermöglichen, sichern.

(712) Die Zielplanung¹⁸⁴ für das Universitätsklinikum Rostock (UKR) – jetzt Universitätsmedizin Rostock (UMR) – sieht vor, den Campus Schillingallee unter Mitnutzung des vorhandenen, unter Denkmalschutz stehenden Gebäudebestandes in drei Entwicklungsstufen bis 2025 durch Neu-, Um- und Ausbaumaßnahmen zu einem medizinisch, technisch und wirtschaftlich konkurrenzfähigen Großklinikum zu entwickeln.

Komplexe Großbauvorhaben im Klinikbereich – insbesondere bei laufendem Betrieb – sind grundsätzlich problematisch. Der Landesrechnungshof hat die Projektorganisation, das Informations- und Entscheidungsmanagement sowie das Kosten- und Bauzeitenmanagement des für die Planung und Baudurchführung verantwortlichen Betriebes für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern (BBL M-V) geprüft.

Mit dem Ziel, die Erfahrungen von Praktikern bei der Planung, Organisation und Steuerung vergleichbarer Großinvestitionen einfließen und zielführende Vorschläge zur Risikobegren-

¹⁸⁴ Entwicklungsplanung/Zielplanung 2008 für das Universitätsklinikum Rostock, Juni 2008.

zung erarbeiten zu lassen, beauftragte der Landesrechnungshof einen externen Gutachter mit einer Risikoanalyse.

Ein im März 2012 vorgelegtes Gutachten war Grundlage für die Prüfungsmitteilungen des Landesrechnungshofes an die am Vorhaben beteiligten Stellen, insbesondere an das für den staatlichen Hochbau zuständige Finanzministerium und das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur als das für die Universitätsmedizin zuständige Fachministerium. Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof den Vorstand der UMR über die Prüfungsmitteilungen nachrichtlich informiert. Der Landesrechnungshof hat sich auf der Grundlage der im Gutachten aufgeführten Risiken insbesondere damit befasst, welche Folgen sich für die Entwicklungsstufe 1 (Zeitraum 2006 bis 2014) sowie insgesamt für die Umsetzung der Zielplanung des Campus Schillingallee ergeben können und welche besonderen Gegensteuerungsmaßnahmen erforderlich sind.

1 Betriebsorganisationskonzept und Zielplanung

(713) Im Gegensatz zum Universitätsklinikum Greifswald, das „auf der grünen Wiese“ im Wesentlichen neu erbaut wurde, hatte sich das Land beim UKR entschieden, dieses in der Innenstadt an drei Standorten (Schillingallee, Gehlsdorf, Südstadt) zu betreiben. Der Hauptstandort, der Campus Schillingallee, soll in drei Stufen entwickelt werden.

Der BBL M-V beauftragte 2008 einen externen Fachplaner, die „Entwicklungsplanung/Zielplanung für das Universitätsklinikum Rostock“ als Grundlage für sämtliche weiteren Planungen zu erarbeiten. Diese „Zielplanung 2008“ sollte die *„Entwicklung des Campus aufzeigen und die vordringlichsten Objekte“* Chirurgische Universitätsklinik-Altbau (CUK-A), Zentrale Medizinische Funktionen (ZMF) und Ver- und Entsorgungszentrum (VEZ) *„planerisch definieren“* und hierzu *„eine kritische Beurteilung der zeitlichen Abfolge der einzelnen Baustufen auf Machbarkeit sowie Kostenüberschläge für die in Entwicklungsstufen zusammengefassten einzelnen Objekte“* vornehmen, *„um den Nachweis der Einhaltung des vordefinierten Kostenrahmens zu führen und den zu erwartenden Mittelbedarf benennen zu können“*.

1.1 Betriebsorganisationskonzept

(714) Gemäß den Verwaltungsvorschriften zu § 24 LHO hatte das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur als Grundlage für die planerische Vorbereitung der Baumaßnahmen und somit auch als Grundlage für die Zielplanung ein *„Organisationsgutachten über die Auf-*

gaben und die Arbeitsorganisation ...“ des Uniklinikums und die „persönliche und sächliche Ausstattung sowie die technische Ausrüstung“¹⁸⁵ vorzulegen.

Ein diesen Anforderungen genügendes Organisationsgutachten bzw. ein Betriebsorganisationskonzept des Universitätsklinikums konnte dem vom Landesrechnungshof beauftragten Gutachter nicht vorgelegt werden. Er folgerte daraus, dass ein solches nicht vorhanden war und folglich auch nicht für die Erarbeitung der Zielplanung 2008 zur Verfügung stand.

Dieser Schlussfolgerung des Gutachters hat das seinerzeit zuständige Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung in einer Stellungnahme vom 12.09.2011 zur Abstimmung der erfassten Sachverhalte nicht widersprochen.

(715) Das Fehlen des Betriebsorganisationskonzepts ist als schwerwiegendes Risiko zu betrachten. Für die Konzipierung der künftigen UMR und die darauf basierenden Entscheidungen/Planungen zur Entwicklung der vorhandenen Liegenschaften ist ein Betriebsorganisationskonzept unverzichtbar. Es bildet nicht nur die Grundlage für langfristig sichere Standortentscheidungen zu einzelnen Kliniken/Instituten sowie medizinisch und betriebswirtschaftlich notwendige Zuordnungen, sondern hat auch die aus der Sicht des Nutzers entscheidenden Anforderungen zu benennen, die bei der Schaffung der baulichen Voraussetzungen für optimale medizinische Funktionalitäten und einen wirtschaftlichen Klinikbetrieb zu berücksichtigen sind.

(716) Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung am 13.08.2012 hierzu mit, dass für die Erarbeitung der Zielplanung 2004 ein Betriebsorganisationskonzept erarbeitet worden sei. Mit der Weiterführung der Betriebsorganisationsplanung sei im Rahmen weiterer Planungsmaßnahmen, insbesondere mit der „Anpassung der Zielplanung 2008“ für einzelne Baumaßnahmen, ein Planungsbüro beauftragt worden. Erst auf Anforderung des Landesrechnungshofes legte das Finanzministerium am 22.08.2012 u. a. ein „Betriebsorganisationskonzept; Ver- und Entsorgungslogistik des Universitätsklinikums Rostock am Campus Schillingallee“ vom 28.05.2004 vor.

(717) Ein über das vorgelegte Logistikkonzept hinaus gehendes, umfassendes und aktuelles Betriebsorganisationskonzept, in dem u. a. das abgestimmte Zusammenwirken von Kernprozessen der Patientenversorgung, der Unterstützungsleistungen und der Führungsstrukturen darzustellen sind, konnte nicht nachgewiesen werden. Ein Logistikkonzept, wie das vorgelegte, kann allenfalls ein Bestandteil eines Betriebsorganisationskonzeptes darstellen.

¹⁸⁵ VV Nr. 1 zu § 24 LHO.

Der Landesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass als Grundlage weiterer Planungen - insbesondere der Zielplanung - von der Leitung der UMR ein Betriebsorganisationskonzept mit Blick auf ein medizinisch und betriebswirtschaftlich optimales Universitätsklinikum erstellt und stetig fortgeschrieben werden muss. Da sich das Universitätsklinikum zwischenzeitlich zur Universitätsmedizin weiterentwickelt hat, die die Medizinische Fakultät und die medizinischen Institute mit einschließt, sollten auch die aus der Kooperation von Kliniken und Instituten denkbaren Optimierungen und Synergien sowie die sich hieraus ergebenden Anforderungen berücksichtigt werden. Laut zwischenzeitlich erfolgter Auskunft des Finanzministeriums werde die UMR die Erarbeitung eines Betriebsorganisationskonzepts beauftragen.

1.2 Zielplanung

(718) Das Gesamtprojekt „UKR-Campus Schillingallee“ war seit der Aufstellung der Zielplanung 2008 wesentlichen Änderungen unterworfen, die bereits zu erheblichen Abweichungen von der Zielplanung, insbesondere hinsichtlich der Projekttermine und -kosten führten. Weitere Änderungen sind bereits absehbar (z. B. Ersatz von Gebäudeteilen durch Neubauten, Einbeziehung des Operativen Zentrums in Verbindung mit dem Südflügel der CUK-A).

Deshalb und mit Blick auf das fehlende Betriebsorganisationskonzept stimmt der Landesrechnungshof dem Gutachter in seiner Einschätzung zu, dem Projekt würden derzeit wesentliche Grundlagen fehlen und es sei insofern gegenwärtig nicht zielgenau konzipiert und folglich auch schwer kontrollierbar. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die Zielplanung als Grundlage für die weitere Projektumsetzung zu aktualisieren und fortzuschreiben. Dabei sind die Kosten- und Termingrundlagen des Gesamtprojektes neu zu bewerten und anzupassen.

(719) Das Finanzministerium hat „*nicht unerhebliche Termin- und Kostenabweichungen*“ in der Planung und Durchführung der ersten Entwicklungsstufe bestätigt. Die UMR habe inzwischen ein Projekt zur Fortschreibung der Zielplanung 2008 unter Beteiligung des BBL M-V initiiert. Ob und welche Stufen einer Entwicklungsplanung danach aus Sicht der UMR folgen sollen und welche dieser Stufen bzw. Baumaßnahmen danach auch haushaltsmäßig realisiert werden können, werde nach Beendigung der Fortschreibung der Zielplanung zu entscheiden sein.

(720) Der Landesrechnungshof bekräftigt seine Forderung, dass die staatliche Hochbauverwaltung zur Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen dafür Sorge zu tragen

hat, dass Einzelprojekte im Rahmen komplexer Vorhaben nur bei Vorliegen der erforderlichen Grundlagen zu bearbeiten sind. Zu diesen Grundlagen gehört beim Projekt „UKR-Campus Schillingallee“ neben dem Betriebsorganisationskonzept eine darauf basierende aktuelle und von den Entscheidungsträgern bestätigte Entwicklungs- bzw. Zielplanung.

2 Projektorganisation und -durchführung

(721) Die vom Gutachter vorgefundene Projektorganisation für die Baumaßnahme „UKR-Campus Schillingallee“ wird nach seiner vergleichenden Analyse mit Großbaumaßnahmen im Klinikbereich nicht den Dimensionen dieser komplexen Baumaßnahme gerecht. Die gelebte Projektorganisation entspricht eher der Organisation einer größeren Einzelbaumaßnahme.

Wesentliche Elemente des Projektmanagements sind nicht oder nicht in einer dem Projekt angemessenen Weise etabliert. Projektmanagementstandard, Projektorganisation, Informations- und Entscheidungsmanagement, Risiko- und Änderungsmanagement sowie Kosten- und Terminmanagement sind kurzfristig zu ändern, um die Projektziele nicht zu gefährden. Dazu wird das Finanzministerium mit dem BBL M-V gemeinsam dafür Sorge zu tragen haben, dass insbesondere

- Ergänzungen und Qualifizierungen am Projektmanagement vorgenommen werden,
- die Aussagekraft, insbesondere jedoch die Verbindlichkeit von Beratungs- und Abstimmungsprotokollen und auch die Transparenz der Entscheidungen für die Projektbeteiligten erhöht werden,
- bei IT-gestützten Planungs-, Überwachungs- und Projektsteuerungshilfen wesentlich nachjustiert wird und
- Soll-Ist-Abgleiche sowie Prognosen qualifiziert und intensiviert werden.

(722) In seiner Stellungnahme teilte das Finanzministerium mit, dass beim BBL M-V auf Grundlage des Gutachtens „*Veränderungen sowohl organisatorischer als auch fachlicher Art*“ umgesetzt werden sollen.

Für Baumaßnahmen im Bereich Hochschul- und Klinikbau sei die Schaffung einer fachspezifisch orientierten Organisationseinheit im BBL M-V vorgesehen, um das spezifische Fachwissen stärker zu bündeln und nutzbar zu machen.

Zur Entwicklung und Implementierung eines eigenen Projektmanagementstandards werde unter Nutzung externer Fachkompetenz ein Projektmanagementkonzept speziell für den BBL M-V erarbeitet. In der Folge soll ein Handbuch zu den Bereichen

- Organisation und Dokumentation,
- Änderungs- und Entscheidungsmanagement sowie
- Risiko-, Kosten- und Terminmanagement

Aussagen und Festlegungen bis hin zu Organisations- und Dokumentationsvorgaben sowie standardisierten Arbeitsmitteln (z. B. Vorlagen, Checklisten, Standardberichte und -terminpläne) enthalten. Alle im Projektmanagementbereich Beschäftigten sollen darin geschult werden. Darüber hinaus werde ein webbasiertes Projektmanagementkommunikationssystem erarbeitet.

(723) Die Sicherung der Projektziele setzt eine der Komplexität des Vorhabens angemessene Projektorganisation und ein entsprechendes Projektmanagement voraus. Der Landesrechnungshof begrüßt die vom Finanzministerium angekündigten Aktivitäten. Die Auswirkungen auf das Projekt „UKR-Campus Schillingallee“ werden maßgeblich davon abhängen, ob die eingeleiteten Maßnahmen kurzfristig zum Abschluss kommen und umgesetzt werden.

3 Kostenkompensation durch zeitliche Verlagerung von Baumaßnahmen

3.1 Einhaltung des Kostenrahmens der Entwicklungsstufe 1

(724) Der Gutachter kommt zu dem Ergebnis, dass für die Entwicklungsstufe 1 der Baumaßnahme „UKR-Campus Schillingallee“ eine Überschreitung des vorgegebenen Kostenrahmens um insgesamt rd. 18,5 Mio. Euro absehbar ist. Er stuft die jeweilige Kostenentwicklung insbesondere der Vorhaben CUK-A, ZMF und VEZ als hohe Risiken für das Gesamtprojekt ein.

(725) Die Forderung des Finanzausschusses des Landtages an die Landesregierung aus 2008, darauf hinzuwirken, dass der Landesanteil in Höhe von 138 Mio. Euro für die Entwicklungsstufe 1 des Projektes „UKR-Campus Schillingallee“ nicht überschritten wird¹⁸⁶, kann somit nicht eingehalten werden.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass bei Mehrkosten in Höhe von mehr als 20 % der Gesamtbaukosten bzw. mehr als 1 Mio. Euro die Einwilligung des Finanzausschusses des Landtages¹⁸⁷ unverzüglich nach Bekanntwerden der Kostenüberschreitung einzuholen ist. Dies erfolgte nicht.

(726) Das Finanzministerium bestätigte, dass für die Entwicklungsstufe 1 des Projektes „UKR-Campus Schillingallee“ eine Überschreitung des vorgegebenen Kostenrahmens abseh-

¹⁸⁶ Protokoll der 44. Sitzung des Finanzausschusses vom 17.07.2008, S. 23, TOP 4, ADrS. 5/313.

¹⁸⁷ § 54 LHO und § 11 Abs. 2 des jeweiligen Haushaltsgesetzes.

bar sei. Der im Jahr 2008 festgelegte Kostenrahmen habe sich im Planungsprozess als nicht auskömmlich erwiesen. So werde z. B. für die große Baumaßnahme „ZMF“ mit Mehrkosten von insgesamt 33,1 Mio. Euro, darunter für Baukosten in Höhe von 19,0 Mio. Euro und für die Ersteinrichtung in Höhe von 14,1 Mio. Euro, gerechnet. Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens zur Aufstellung des Haushalts 2012/2013 sei der Finanzausschuss des Landtages über diese Entwicklung informiert worden.¹⁸⁸ Die zu erwartenden Kosten der Maßnahmen der Entwicklungsstufe 1 seien „entsprechend den begründeten Erfordernissen“ im Haushaltsplan berücksichtigt worden.

(727) Das Finanzministerium wird dafür Sorge zu tragen haben, dass der Finanzausschuss des Landtages zukünftig zeitnah und nicht erst im Rahmen der Haushaltsaufstellung über die Nichteinhaltung seiner Festlegungen zum Kostenrahmen der Entwicklungsstufe 1 sowie über wesentliche Kostenüberschreitungen einzelner Baumaßnahmen unterrichtet wird. Darüber hinaus sollten – auch im Zusammenhang mit der vom Landesrechnungshof für erforderlich gehaltenen Aktualisierung der Zielplanung (siehe Tzn. 718 und 720) – Kostenprognosen für die Entwicklungsstufe 1 und für das Gesamtprojekt „UKR-Campus Schillingallee“ erstellt werden.

3.2 Verlagerung von Teilbaumaßnahmen in spätere Entwicklungsphasen

(728) Um den bisher vorgegebenen Kostenrahmen einhalten zu können, haben die an der Umsetzung der Maßnahmen beteiligten Verantwortlichen gemeinsam entschieden, die vorgesehenen Bau- oder Ausstattungsmaßnahmen in spätere Realisierungsabschnitte bzw. Entwicklungsstufen zu verschieben.

Statt die notwendige Einwilligung des Finanzausschusses des Landtages für die erkannten Kostensteigerungen einzuholen, wurden z. B. Teilkosten der Baumaßnahme ZMF in einen neu gebildeten zweiten Bauabschnitt verlagert, der als neue Maßnahme in einen späteren Haushalt eingestellt werden sollte.

Zu den Mehrkosten beim Einzelprojekt CUK-A wurde dem Finanzausschuss des Landtages am 17.06.2011 mitgeteilt, dass diese durch Einsparungen bei den „*nutzungsspezifischen Anlagen*“ der Zentralsterilisation durch ein „*geändertes Betriebskonzept kompensiert*“ würden.¹⁸⁹ Tatsächlich ist jedoch beabsichtigt, die geplanten Investitionen für die Zentralsterilisation um einige Jahre zu verschieben, aber nicht auf diese zu verzichten.

¹⁸⁸ Am 11.05.2012 zunächst mündlich, mit Schreiben vom 22.05.2012 (ADrs. 6/126).

¹⁸⁹ ADRs. 5/766 vom 17.06.2011.

(729) Kostenverlagerungen der beschriebenen Art sind keine Einsparungen, sondern führen zu einem Zurückbleiben hinter den in der Entwicklungsstufe 1 planmäßig fertigzustellenden Bauvorhaben und darüber hinaus u. U. allein auf Grund der zeitlichen Verschiebung zu weiteren Kostensteigerungen.

(730) Das Finanzministerium teilte mit, der „Entfall der Sanierung der Zentralsterilisation“ sei „auch deshalb schlüssig“, weil die UMR im Zusammenhang mit der Fortschreibung der Zielplanung Überlegungen anstelle, die größere Investitionen in die Zentralsterilisation derzeit nicht ratsam erscheinen ließen.

(731) Die Verlagerung von Teilbaumaßnahmen in spätere Haushaltsjahre führt dazu, dass mit den im Haushalt veranschlagten Mitteln ein geringerer als im Haushaltsplan vorgesehener Leistungsumfang realisiert wird. Derartige Verlagerungen stellen im haushaltsrechtlichen Sinne „wesentliche Änderungen“ der betreffenden Maßnahmen dar. Sie sind durch einen Nachtrag zu den Unterlagen nach § 24 LHO dem Finanzministerium unverzüglich bekannt zu geben.¹⁹⁰

Das Finanzministerium wird darauf zu achten haben, dass der BBL M-V künftig entsprechend verfährt.

4 Denkmalschutz versus Wirtschaftlichkeit und Funktionalität des Klinikbaus

(732) Die Altbausubstanz des „UKR-Campus Schillingallee“ steht seit 2007 als Ensemble unter Denkmalschutz. Der Gutachter hat diese Tatsache für die Zielerreichung des Gesamtprojektes als hohes Risiko eingestuft, weil nach seiner Erfahrung ein Klinikbetrieb in sanierter Altbausubstanz u. a. mit wesentlichen Einschränkungen der Funktionalität verbunden ist. Darüber hinaus wird die Wirtschaftlichkeit des Klinikbetriebes beeinträchtigt, insbesondere weil im Vergleich zu einem Neubau, der nach modernsten Grundsätzen der Klinikplanung ausgelegt ist und dadurch optimale Prozesse ermöglicht, ein höherer Personalbedarf besteht. Zusätzlich sind hohe Betriebskosten zu erwarten, weil z. B. Denkmalschutzaufgaben eine nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten erforderliche Wärmedämmung der Gebäude verhindern oder hohe zu bewirtschaftende Flächenüberhänge entstehen.

(733) Der Landesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, wenn infolge denkmalpflegerischer Anforderungen Gebäude mit hohem finanziellen Aufwand saniert bzw. um- und ausge-

¹⁹⁰ Abschnitt E Nr. 6 der Richtlinien für den Landesbau M-V.

baut werden, die im Ergebnis für einen modernen und konkurrenzfähigen Klinikbetrieb nicht oder nur eingeschränkt geeignet sind. Dies ist in hohem Grade unwirtschaftlich.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Finanzministerium und das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur unter Einbindung der UMR kurzfristig angemessene Lösungen finden müssen, die neben denkmalpflegerischen Interessen insbesondere die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen und die Anforderungen an einen modernen und konkurrenzfähigen Klinikbetrieb sichern.

(734) Das Finanzministerium stimmt der Auffassung des Landesrechnungshofes zu, dass durch den Denkmalschutz der Zwang besteht, die vorhandenen Altbauten aufwändig zu sanieren, und dass Neubauten hingegen „*funktionaler, dauerhafter und im Hinblick auf die mögliche Flächenoptimierung auch kostengünstiger zu errichten*“ sind. Die im Zuge der aktuellen Planungen bzw. Baumaßnahmen am Campus Schillingallee durch den Denkmalschutz verursachten Mehrkosten seien im Verhältnis zu den Gesamtbaukosten allerdings gering. So seien unter den großen Baumaßnahmen der Entwicklungsstufe 1 entsprechende Mehrkosten nur bei der Sanierung der CUK-A in Höhe von etwa 300.000 Euro angefallen.

Weiter teilte das Finanzministerium unter Bezug auf eine Stellungnahme des Landesamtes für Denkmalpflege mit, dass eine komplette Streichung der anerkannten Einzeldenkmale von der Denkmalliste des Landes nicht erreichbar erscheine. Allerdings bestehe die Möglichkeit – wie derzeit für den Südflügel der CUK-A praktiziert – in einem Genehmigungsverfahren für einzelne Baumaßnahmen gemäß § 6 Abs. 3 Denkmalschutzgesetz (DSchG M-V) die „*berechtigten Interessen der Eigentümer*“ zu berücksichtigen.

(735) Der Landesrechnungshof empfiehlt, nach Prüfung der Notwendigkeit, für einzelne Gebäude oder Gebäudeteile des Campus Schillingallee die berechtigten Interessen des Eigentümers an einer Entpflichtung von den Auflagen des Denkmalschutzgesetzes gem. § 6 Abs. 3 DSchG M-V darzustellen und der zuständigen Denkmalschutzbehörde mitzuteilen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass entsprechende Anträge an die Denkmalschutzbehörden durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzubereiten sind. Dabei sind insbesondere die durch den Denkmalschutz verursachten bzw. zu erwartenden Nachteile für den Eigentümer/Nutzer der Gebäude herauszuarbeiten. Die alleinige Angabe der durch den Denkmalschutz verursachten bzw. zu erwartenden Mehrkosten der Sanierung genügt dieser Anforderung nicht. Vielmehr sind die Auswirkungen umfassend und nachvollziehbar darzustellen und zu bewerten. Hierzu gehören neben erhöhten Investitionskosten auch zu erwartende höhere Personal- und Betriebskosten, die den wirtschaftlichen Klinikbetrieb belasten. Darüber hin-

aus sind monetär nicht fassbare Faktoren im Rahmen einer Nutzwertanalyse zu berücksichtigen. Hierzu zählen z. B. Einschränkungen der Funktionalität. Des Weiteren muss die grundsätzliche Rolle des Denkmalschutzes gebührend in Ansatz gebracht werden.

Die umfassende Mitwirkung der Nutzerseite an den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist als unverzichtbar anzusehen.

(736) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 15 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung

32 Baumaßnahmen an Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen

Bei allen vier geprüften Baumaßnahmen setzte das Straßenbauamt die in der vom Bund vorgegebenen Ortsdurchfahrtenrichtlinie enthaltenen Vorgaben in finanzieller Hinsicht sehr „kommunalfreundlich“ um. Bei zukünftigen Baumaßnahmen im Zuge von Ortsdurchfahrten muss die Straßenbauverwaltung diese Vorgaben restriktiver umsetzen.

(737) Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise die Ausgaben der Haushaltsjahre 2007 bis 2010 für vier Baumaßnahmen des Landes an Ortsdurchfahrten.

(738) Eine Ortsdurchfahrt ist der Teil einer Landesstraße, der innerhalb der geschlossenen Ortslage liegt. In Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern ist das Land Träger der Straßenbaulast. Gehwege und Parkflächen in den Ortsdurchfahrten liegen stets in der Baulast der Gemeinden.

(739) Die besonderen Verhältnisse der Ortsdurchfahrten mit geteilter Baulast lassen es in der Regel nicht zu, dass das Land oder die Gemeinde in ihrem eigenen Aufgabenbereich bauen, erneuern und unterhalten kann, ohne damit zugleich auch Aufgaben zu berühren, die dem anderen Baulastträger obliegen oder für diesen von Bedeutung sind. Daraus folgt, dass die Landesstraßenbauverwaltung gehalten ist, für Baumaßnahmen an Ortsdurchfahrten im Verlauf von Landesstraßen entsprechende Abstimmungen mit den jeweiligen kommunalen Baulastträgern vorzunehmen.

Prüfungsmaßstab der vier Baumaßnahmen waren die Anforderungen aus der Ortsdurchfahrtenrichtlinie (ODR) sowie aus dem entsprechenden Vereinbarungsmuster.¹⁹¹

1 Bestandsaufnahme

(740) Gemäß den zu den vier Ortsdurchfahrten geschlossenen Vereinbarungen sollten sich Art und Umfang der Maßnahmen aus den jeweiligen Bauentwürfen ergeben. Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass sich die Angaben zu Art und Breite der Wege innerhalb der Planungsunterlagen (Berichte, Pläne, Profile usw.) unterschieden und nicht nachvollziehbar war, welche Planungsgrundlage für die Ausführung entscheidend war.

¹⁹¹ ARS-Nr. 01/1976 „Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen (Ortsdurchfahrtenrichtlinie – ODR –)“ und ARS-Nr. 11/1978 „Vereinbarungsmuster für gemeinschaftliche Baumaßnahmen in Ortsdurchfahrten“, eingeführt durch Bekanntmachung des Ministeriums für Wirtschaft und Angelegenheiten der Europäischen Union M-V vom 20. März 1995 AmtsBl. M-V, S. 390.

Nur auf Grundlage einer Bestandsaufnahme ist es möglich festzulegen, ob und inwieweit die Wiederherstellung eines Gehweges erfolgen kann und muss sowie eine bessere Ausführung zum Tragen kommt. Den Unterlagen (insbesondere den Vereinbarungen) war jedoch nicht zu entnehmen, wie sich der Zustand der Straßen und Wege vor dem Um- und Ausbau darstellte.

(741) Zukünftig muss die Straßenbauverwaltung darauf achten, dass die den Vereinbarungen zugrunde liegenden Planungsunterlagen in sich nicht widersprüchlich sind. Bestandsaufnahmen müssen zukünftig in jedem Fall vorab durchgeführt und in geeigneter Weise dokumentiert werden.

2 Variantenuntersuchung zur Lage Straße/Wege und Mehrkosten wegen Verbreiterung, Verlängerung, besserer Ausführung der Gehwege

(742) Obwohl grundsätzlich die Kommunen die Kosten des Um- und Ausbaus der Gehwege zu tragen haben, hatten sie ausweislich der vier geprüften Vereinbarungen lediglich zwischen rd. 12 und 30 % der Gehwegkosten zu übernehmen. Die Gründe für die nur anteilige Kostenbelastung, wie z. B. Verdrängung des Gehweges aus Anlass des Um- und Ausbaus der Fahrbahn, waren in den Unterlagen nicht dargestellt.

(743) Die Straßenbauverwaltung wird zukünftig auf Grundlage einer Bestandsaufnahme zunächst eine Variantenuntersuchung mit dem Ziel durchführen müssen, eine Verdrängung der Wege zu vermeiden. Soweit dies unmöglich ist, hat sie die Kommunen unter dem Gesichtspunkt, dass eine Wiederherstellung von mehr oder weniger desolaten Gehwegen eine Wertverbesserung darstellt, an den Kosten angemessen zu beteiligen.

3 Variantenuntersuchung zur Notwendigkeit und Ausführung der Radwege und Baulast der gemeinsamen Geh- und Radwege

(744) Gemeinsame Geh- und Radwege sind aus Gründen der Verkehrssicherheit auf Ausnahmefälle zu beschränken. Gleichwohl machte das geprüfte Straßenbauamt die Anlage gemeinsamer Geh- und Radwege zur Regel. Ausweislich der Unterlagen führte das Straßenbauamt darüber hinaus keine Untersuchungen zur Notwendigkeit und zum Standard der gemeinsamen Geh- und Radwege durch.

(745) Zukünftig muss die Straßenbauverwaltung zunächst die Notwendigkeit eines Radweges anhand von Angaben zur Stärke des Rad- und Fußgängerverkehrs und zur Unfallsituation prüfen. Wenn die Herstellung eines Radweges unverzichtbar ist, muss sie bei zukünftigen Vorhaben eine Variantenprüfung zur Ausführung vornehmen, damit gewährleistet wird, dass lediglich die wirtschaftlichste Form ausgeführt wird.

4 Abschluss, Änderung und Ergänzung der Vereinbarungen

(746) Das Straßenbauamt schloss bei zwei Ortsdurchfahrten die Vereinbarungen mit den Kommunen erst mit Aufnahme der Arbeiten. Darüber hinaus wichen die mit den Kommunen geschlossenen Vereinbarungen in einigen Punkten vom vorgegebenen Muster ab.

Weiterhin stellte der Landesrechnungshof bei zwei Baumaßnahmen Abweichungen zwischen Planung und Ausführung fest.

(747) Der Landesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass die Straßenbauverwaltung zukünftig die Vereinbarungen noch vor der Zuschlagserteilung mit den Kommunen abschließt, damit die Maßnahmen mit einer gesicherten Finanzierung durchgeführt werden können. Grundsätzlich sollte sie von dem vorgegebenen Vereinbarungsmuster nicht abweichen. Lediglich Ergänzungen dürfen gemäß der „Erläuternden Hinweise“ je nach Lage des Einzelfalls eingefügt werden.

Jede zur Ausführung kommende Änderung muss in Zukunft nachträglich vereinbart und dokumentiert werden.

5 Mitteilung des Ministeriums

(748) Das Ministerium teilte mit, dass es die Hinweise und Bemerkungen des Landesrechnungshofes sowie die zwischenzeitlich neu eingeführte ODR¹⁹² bei zukünftigen Baumaßnahmen des Landes an Ortsdurchfahrten berücksichtigen werde.

(749) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 28. November 2012.

Dr. Schweisfurth
Präsident

Arenskrieger
Vizepräsident

Dr. Hempel
Ministerialdirigent

Dr. Schuelper
Ministerialdirigent

Dipl.-Ing. Scheeren
Ministerialdirigent

¹⁹² ARS-Nr. 14/2008: „Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen (Ortsdurchfahrtenrichtlinie – ODR –)“ eingeführt durch das Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung M-V mit Runderlass vom 09.09.2009 mit Wirkung zum 01.10.2009.