

UNTERRICHTUNG

durch den Landesrechnungshof

Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2014 (Teil 2)

Landesfinanzbericht 2014

Vorwort des Präsidenten des Landesrechnungshofes

Mit dem Landesfinanzbericht 2014 legt der Landesrechnungshof den zweiten Teil seines Jahresberichts vor. Mit diesem wird u. a. über die Prüfung der Haushaltsrechnung des Vorjahres berichtet. Zusammen mit dem Kommunalfinanzbericht stellt der hier vorliegende Bericht die Basis für die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2013 dar.

Insgesamt kann der Landesrechnungshof der Landesregierung eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung testieren. Dennoch zeigen die Prüfungsergebnisse, dass es noch eine Reihe von Defiziten in der Landesverwaltung gibt.

Der eingeschlagene Konsolidierungsweg des Landes darf nicht verlassen werden, auch wenn der Finanzierungüberschuss von 314 Mio. Euro für 2013 dies für manchen verlockend erscheinen lässt. Denn die komfortable Finanzsituation wird sich ändern, sofern nicht weiter konsequent gesteuert wird. Derzeit profitiert das Land noch von den sogenannten So-BEZ-Zahlungen im Rahmen des Solidarpakts II. Diese laufen aber bis 2019 schrittweise aus. Eine Nachfolgeregelung für die Ausgestaltung der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020 existiert gegenwärtig noch nicht. Einen „Solidarpakt III“ wird es voraussichtlich in dieser Form nicht mehr geben. Auch der Rückgang der Fördermittel der Europäischen Union und der demografische Wandel werden die Einnahmeseite des Landes weiter belasten. Dem stehen auf der Ausgabeseite jedoch noch immer strukturelle Mehrbedarfe gegenüber, die zum Teil der sozialökonomischen Schwäche und der noch bestehenden infrastrukturellen Lücke geschuldet sind.

Mit Blick auf unseren im Dezember vorgelegten Sonderbericht zur Hochschulfinanzierung sehe ich ein weiteres Feld, auf dem erheblicher Handlungsbedarf besteht. Die von uns empfohlene Taskforce, die noch bestehenden Defizite in der Aufstellung, im Vollzug und Rechnungslegung der Hochschulhaushalte angehen soll, muss zeitnah installiert werden. Mit Sorge sehe ich zudem, dass die notwendige Strukturdebatte derzeit nicht mehr thematisiert wird. Ohne strukturelle Anpassungen kann der Hochschulsektor nicht zukunfts- und wettbewerbsfähig aufgestellt werden.

Aber auch die Kommunen des Landes stehen vor großen Herausforderungen, wie der erste Teil unseres Jahresberichtes gezeigt hat. Hier sind weitere Konsolidierungsschritte unbedingt erforderlich.

Ich möchte mich an dieser Stelle bei den Mitgliedern des Landtages und der Landesregierung, den Landräten und Oberbürgermeistern sowie allen Mitarbeitern des Landes und der Kommunen für ihre – wie immer – konstruktive und verlässliche Zusammenarbeit bedanken.

Daneben danke ich allen Mitarbeitern des Landesrechnungshofes für ihren unermüdlichen Einsatz und ihre hervorragende Arbeit. Davon profitiert der Bericht maßgeblich.

Schwerin, März 2015

Dr. Tilmann Schweisfurth

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------------|--|------------|
| I. | Einleitung..... | 1 |
| II. | Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2013..... | 3 |
| III. | Lagebericht..... | 35 |
| 1 | Sozioökonomische Rahmenbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern..... | 35 |
| 2 | Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich..... | 39 |
| 3 | Aktuelle Themen..... | 59 |
| IV. | Feststellung zur Prüfung der Landesverwaltung..... | 67 |
| | Querschnittsprüfung..... | 67 |
| 1 | Ordnungsmäßigkeit von Buß- und Zwangsgeldverfahren..... | 67 |
| 2 | Tätigkeit der Internen Revisionen in der Landesverwaltung..... | 75 |
| 3 | Dienstunfähigkeit und begrenzte Dienstfähigkeit in der Landesverwaltung..... | 85 |
| 4 | Verwendungsnachweis-Verfahren bei Zuwendungen für investive Maßnahmen.. | 98 |
| | Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport..... | 108 |
| 5 | Strategisches und operatives Controlling von IT-Maßnahmen..... | 108 |
| | Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums..... | 113 |
| 6 | BBL – Umsetzung des Geschäftsmodells nach dem BBL-Gesetz M-V, Wirtschaftsplan..... | 113 |
| 7 | Hohe Werbungskosten bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit..... | 118 |
| 8 | Umsatzsteuerbetrug – Behandlung hoher Vorsteuerüberschüsse..... | 130 |
| | Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus..... | 136 |
| 9 | Förderung der Beratung kleiner und mittlerer Unternehmen..... | 136 |
| | Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur..... | 143 |
| 10 | Beteiligungsmanagement der Hochschule Wismar – Fachhochschule für Technik, Wirtschaft und Gestaltung..... | 143 |
| 11 | Nachschauprüfung des Risikofrüherkennungssystems der Universitätsmedizin Greifswald und Rostock..... | 146 |
| 12 | Zuwendungen an politische Stiftungen und politische Jugendverbände..... | 157 |
| | Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz..... | 165 |
| 13 | Zuschüsse für die Tierproduktion an die Tierzuchtverbände..... | 165 |
| 14 | Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt..... | 170 |

| | | |
|----|--|------------|
| 15 | Förderung von Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen in der Agrar-, Forst- und Ernährungswirtschaft..... | 180 |
| | Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Justizministeriums..... | 184 |
| 16 | Verfahren der rechtlichen Betreuung..... | 184 |
| | Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Gleichstellung und Soziales..... | 193 |
| 17 | Stiftung „Hilfen für Frauen und Familien“ | 193 |
| 18 | Evaluation der Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitsmarktförderung..... | 198 |
| 19 | Förderung von Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmensansiedlungen, zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Wissenschaft und zur Stärkung regionaler Schwerpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung nach der Richtlinie zur Förderung von Strukturmaßnahmen..... | 203 |
| | Einzelplan 12 – Hochbaumaßnahmen des Landes..... | 207 |
| 20 | Landesliegenschaften - Nutzungskosten..... | 207 |
| 21 | Hochbaumaßnahme des Landes an der Universität Rostock..... | 216 |
| | Einzelplan 15 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung..... | 223 |
| 22 | Umsetzung der Einsparungen nach dem Personalkonzept 2010 im Einzelplan 15..... | 223 |
| 23 | Maßnahmebegleitende Prüfung des Modellprojektes „Neue Dorfmitte Mecklenburg-Vorpommern“ | 227 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Finanzierungssaldo, 2000-2013, in Mio. Euro..... | 5 |
| Abbildung 2: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Jahresende, 2007-2013, in Mio. Euro..... | 25 |
| Abbildung 3: Globale Entwicklung der Hochschulrücklage, 2004-2013, in Mio. Euro | 26 |
| Abbildung 4: Anteil der Hochschulen an der gesamten Rücklage, 2004-2013, in %..... | 28 |
| Abbildung 5: Kreditmarktschulden zum 31.12. im Ländervergleich, 1991-2013, in Euro je EW..... | 31 |
| Abbildung 6: Nettokreditaufnahme im Ländervergleich, 1991-2013, in Euro je EW | 32 |
| Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, 1991-2030, in Mio. EW..... | 36 |
| Abbildung 8: Angleichungsprozess Mecklenburg-Vorpommerns beim nominalen BIP je EW, 2009-2013, FFW=100, in % | 37 |
| Abbildung 9: Entwicklung der Erwerbstätigkeit (am Arbeitsort) im Ländervergleich, 1991-2013, 1991=100, in %..... | 38 |
| Abbildung 10: SGB II-Quote im Flächenländervergleich, 2013, in %..... | 39 |
| Abbildung 11: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2013, in Euro je EW | 40 |
| Abbildung 12: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1996-2013..... | 41 |
| Abbildung 13: Finanzierungssalden der Flächenländer, 2012 und 2013, in Euro je EW..... | 45 |
| Abbildung 14: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1991-2013..... | 47 |
| Abbildung 15: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (Mai des jeweiligen Jahres und November 2014) zu den Steuereinnahmen der Länder seit 2010, in Mrd. Euro..... | 48 |
| Abbildung 16: Investitionsausgaben im Ländervergleich, 1991-2013, in Euro je EW..... | 52 |
| Abbildung 17: SoBEZ-Zahlungen an Mecklenburg-Vorpommern bis 2019 (Korb I), in Mio. Euro..... | 53 |

| | |
|---|-----|
| Abbildung 18: SoBEZ-Nachweisquoten der ostdeutschen Flächenländer, 2006-2013, in %... | 54 |
| Abbildung 19: Verwendungsanteil zum Ausgleich der UKF erforderlichen SoBEZ der ostdeutschen Flächenländer, 2006-2013, in %..... | 56 |
| Abbildung 20: Unbereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2012 und 2013, in Euro je EW..... | 57 |
| Abbildung 21: Bereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2012 und 2013, in Euro je EW.... | 58 |
| Abbildung 22: Modellhaushalt Mecklenburg-Vorpommern – Projektion der Handlungsbedarf bis 2025..... | 66 |
| Abbildung 23: Verlauf der statistischen Daten im OWi-Verfahren..... | 72 |
| Abbildung 24: Modell der drei Verteidigungslinien für die öffentliche Verwaltung..... | 79 |
| Abbildung 25: Altersstruktur der Landesverwaltung im engeren Sinne (Stand 31. März 2014) und Modell einer ausgewogenen Altersstruktur..... | 87 |
| Abbildung 26: Steuereinnahmen und Umsatzsteueranteil des Landes, 2011-2014, in Mio. Euro..... | 130 |
| Abbildung 27: Schematische Darstellung des Lebenszyklus eines Gebäudes..... | 207 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Tabelle 1: Verteilung der Haushaltsreste auf die Einzelpläne, 2013, in Euro..... | 6 |
| Tabelle 2: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2013, in Euro..... | 7 |
| Tabelle 3: Verpflichtungsermächtigungen, 2002-2013, in Mio. Euro..... | 9 |
| Tabelle 4: Vermögenübersicht 2012-2013..... | 23 |
| Tabelle 5: Haushaltseitige Entwicklung der Hochschulrücklage, 2005-2013, in Euro | 26 |
| Tabelle 6: Schuldenübersicht 2012 und 2013, in Euro | 30 |
| Tabelle 7: Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen, 2012 und 2013, in Euro..... | 32 |
| Tabelle 8: Veränderung des realen BIP in den Bundesländern, 2011-2013, in %..... | 36 |
| Tabelle 9: Ist-Einnahmen 2008-2013 sowie Soll-Ansätze der Einnahmen 2014, in Mio. Euro..... | 42 |
| Tabelle 10: Ist-Ausgaben 2008-2013 sowie Soll-Ansätze der Ausgaben 2014, in Mio. Euro..... | 43 |
| Tabelle 11: Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2013, in Euro je EW..... | 46 |
| Tabelle 12: Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2012, in Euro je EW..... | 49 |
| Tabelle 13: SoBEZ-Nachweisquoten für Mecklenburg-Vorpommern 2006-2013, in %..... | 54 |
| Tabelle 14: Eigenfinanzierte Investitionen und Regelkreditobergrenze gemäß Art. 65 Verf. M-V, Ist-Daten 2009-2013 und Plandaten 2014-2018, in Mio. Euro..... | 55 |
| Tabelle 15: Kennziffern des Stabilitätsberichts zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung..... | 65 |
| Tabelle 16: Unterschiede zwischen Verwaltungs- und Interner Revision..... | 77 |
| Tabelle 17: Fälle mit Werbungskosten von mehr als 5.000 Euro, 2009-2011..... | 119 |
| Tabelle 18: Fälle mit kumulierten Werbungskosten von mehr als 50.000 Euro im Zeitraum 2009-2012..... | 119 |
| Tabelle 19: Beteiligungen der Hochschule Wismar..... | 143 |
| Tabelle 20: Risikointervalle..... | 147 |
| Tabelle 21: Risiken der Universitätsmedizin Greifswald..... | 148 |

| | |
|---|-----|
| Tabelle 22: Risikofelder mit Stichproben..... | 149 |
| Tabelle 23: Risiken der Universitätsmedizin Rostock..... | 152 |
| Tabelle 24: Risikofelder mit Stichproben..... | 153 |
| Tabelle 25: Zuwendungen für Maßnahmen der politischen Bildung einzelner politischer Jugendorganisationen, 2010-2012..... | 160 |
| Tabelle 26: Veranschlagung und Inanspruchnahme der Mittel bei Titel 0802 684.04, 2008- 2013, in TEuro..... | 165 |
| Tabelle 27: Zahl der Betreuungen (Bestand am Jahresende),2003-2013..... | 184 |
| Tabelle 28: Entwicklung der Gesamtausgaben für Betreuer und Pfleger in Betreuungssachen im Epl. 09, 2008-2013..... | 185 |
| Tabelle 29: Ausgaben für die rechtliche Betreuung, 2009-2013, in Euro..... | 186 |
| Tabelle 30: Betreuer nach Art und Zahl der Erstbestellungen am jeweiligen Jahresende, 2009-2013..... | 187 |
| Tabelle 31: Zusammensetzung aller Einnahmen und Gegenüberstellung zu den Ausgaben, 1992-2012, in DM und Euro..... | 194 |
| Tabelle 32: Beschreibung der geförderten Maßnahmen (Investitionsplan)..... | 228 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------|---|
| AA-BEW | Arbeitsanweisung Mittelbewirtschaftung für Dienststellen des Landes Mecklenburg-Vorpommern unter Anwendung des HKR-Verfahrens |
| Abl. | Amtsblatt der Europäischen Union |
| AmtsBl. | Amtsblatt |
| AN-Best-K | Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften |
| AN-Best-P | Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung |
| BBL | Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern |
| BBL-Gesetz | Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern“ |
| BEATA | Bezügedaten elektronisch anweisen, transportieren und aufbewahren |
| BEM | Betriebliches Eingliederungsmanagement |
| BEOPS | Betreuungsoptimierung durch soziale Leistungen |
| BfH | Beauftragter für den Haushalt |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| DAK | Deutsche Angestellten Krankenkasse |
| DIN | Deutsches Institut für Normung e. V. |
| DOMEA | Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem |
| Drs. | Drucksache |
| ELER | Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes |
| EMAU | Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald |
| EMIS | IT-Verfahren: Energie-Medien-Informationssystem |
| EnEV | Energieeinsparverordnung |
| Epl. | Einzelplan |
| EPLR M-V | Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern |
| EPSAS | European Public Sector Accounting Standards |
| ESF | Europäischer Sozialfonds |
| FHS | Hochschule Stralsund |
| Fn. | Fußnote |
| GRW | Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ |
| GVOBl. | Gesetz- und Verordnungsblatt |
| Gz. | Geschäftszeichen |
| HGr | Hauptgruppe |
| HMT | Hochschule für Musik und Theater |
| HSN | Hochschule Neubrandenburg |
| HSW | Hochschule Wismar |
| HU-Bau | Haushaltsunterlage Bau |
| i. V. m. | in Verbindung mit |
| IfS | Institut für Stadtforschung und Strukturentwicklung |

| | |
|---------------------------|--|
| IKS | Internes Kontrollsystem |
| ILERL | Richtlinie für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung |
| IMAG | Interministerielle Arbeitsgruppe „Demografischer Wandel“ |
| IPSAS | International Public Sector Accounting Standards |
| IT-Richtlinie M-V | Richtlinie über Planung und Einsatz von Informations- und Telekommunikationstechnik in der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| K1-Gutachten | Baufachliches Gutachten nach Abschnitt „K 1 Vorplanung“ der „Vorläufigen Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ |
| KLR | Kosten- und Leistungsrechnung |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| LAGuS | Landesamt für Gesundheit und Soziales |
| LAiV | Landesamt für innere Verwaltung |
| LaKÄB | Landeskoordinierungsstelle für Ärztliche Begutachtung |
| LAKD | Landesamt für Kultur und Denkmalpflege |
| LALLF | Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern |
| LBesA | Landesbesoldungsamt |
| LFI | Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern |
| LFoA | Landesforst Mecklenburg-Vorpommern |
| LG | Landgericht |
| LHO | Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern |
| LpB | Landeszentrale für politische Bildung Mecklenburg-Vorpommern |
| LPBK | Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz |
| LRKG | Landesreisekostengesetz |
| LS | Landesamt für Straßenbau und Verkehr |
| LU | Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz |
| LUNA | Länderumfassende Namensabfrage |
| LUNG | Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie |
| LVVG | Liegenschaftsverwaltungs- und -verwertungsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH |
| LWaG | Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| LZK | Landeszentralkasse |
| Masterplan 2004 bzw. 2011 | eGovernment-Strategie der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern |
| MDK | Medizinischer Dienst der Krankenversicherung |
| MG | Maßnahmegruppe |
| MTO | medium-term objective |
| NF | Nutzfläche |
| NPA/NPÄ | Nationalparkamt/-ämter |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| OG | Obergeschoss |
| OGr | Obergruppe |

| | |
|--------------|--|
| ORGABBL | Organisationsdatenbank des BBL M-V für den „Liegenschaftsnachweis“ |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| OWi | Ordnungswidrigkeit |
| PI | Polizeiinspektion |
| PRK | Personalreferentenkonferenz |
| RLBau M-V | Richtlinie für den Landesbau Mecklenburg-Vorpommern |
| RMS | Risikomanagementsystem |
| SAP | Firmenbezeichnung und Bezeichnung für eine integrierte betriebswirtschaftliche Software (Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung) |
| SB | Sachbearbeiter |
| SBZ | Sonderbedarfszuweisungen |
| SKF3 | Vierteljährliche Kassenstatistik |
| SoBEZ | Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen |
| SOG M-V | Sicherheits- und Ordnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern |
| SOP | Standard Operating Procedure |
| StALU/StÄLU | Staatliches Amt/Ämter für Landwirtschaft und Umwelt |
| TEuro | tausend Euro |
| TierZG | Tierzuchtgesetz |
| TMS | Travel Management System |
| UKF | Unterproportionale kommunale Finanzkraft |
| UMG | Universitätsmedizin Greifswald |
| UMR | Universitätsmedizin Rostock |
| UR | Universität Rostock |
| USLO | UmsatzSteuer-Länder-Online |
| VDI | Verein Deutscher Ingenieure e. V. |
| Verf. M-V | Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| VÜD | Verfahren bei einem übermäßigen Defizit |
| VV | Verwaltungsvorschrift |
| VV-HS | Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| VV-Kor | Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern |
| WHG | Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) |
| WRRL | Wasserrahmenrichtlinie |
| WWU | Wirtschafts- und Währungsunion |
| ZBau | Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen |
| ZBR | Zeitschrift für Beamtenrecht |
| ZstAbwAg/WEE | Zentrale Stelle für Abwasserabgabe/Wasserentnahmeentgelt |

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 |
| FL | Durchschnitt der Flächenländer |
| 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 2014 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 2013. 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 2013 beschränkt (§ 97 Abs. 3 LHO).

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

(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 2013

1 Vorbemerkungen

(6) Die Landesregierung hat durch das Finanzministerium dem Landtag gemäß Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V i. V. m. § 114 LHO 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.

2 Bestätigungsvermerk nach § 97 LHO

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

Die Prüfung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht des Jahres 2013 hat keine für die Entlastung der Landesregierung wesentlichen Abweichungen von Beträgen der Rechnung und der Bücher ergeben. Insgesamt ist für das Haushaltsjahr 2013 eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung zu testieren.

Ergänzend hierzu bemerkt der Landesrechnungshof:

- **Die Systemdefizite bei Aufstellung, Vollzug und Rechnungslegung der Hochschulhaushalte des Landes (ohne Universitätsmedizin) sowie die Systemdefizite in Administration und Mittelbewirtschaftung der Universitätsmedizinen (Bereich Lehre und Forschung) müssen zügig behoben werden. Die angeregte Taskforce muss zügig die noch bestehenden Aufgaben angehen. Die notwendige Strukturdebatte muss geführt werden, um den Hochschulsektor auf Dauer wettbewerbsfähig zu halten (Sonderbericht über die Prüfung der Hochschulfinanzierung).**
- **Die Sonderhilfen des Landes für die Kommunen verhindern auf kommunaler Ebene die notwendigen Anpassungen und fehlen zur Erfüllung originärer Landesaufgaben bzw. zum Schuldenabbau. Die kommunale Ebene sollte nicht darauf bauen, dass eine FAG-Novelle ihre im Bundesvergleich hohen Zuweisungen fortschreibt oder gar erhöht (Kommunalfinanzbericht 2014).**
- **Aufgrund der absehbaren finanziellen Herausforderungen und der demografischen Entwicklung bleibt die Notwendigkeit zur Umsetzung und Fortschreibung des Personalkonzepts 2010 bestehen. Gleichzeitig ist aber die Altersstruk-**

tur des Landespersonals und der spätestens ab 2020 durch Altersabgänge akute Rekrutierungsbedarf nicht aus dem Auge zu verlieren. Das Land muss daher stärker priorisieren und zudem strategische Bereiche personell eher stärken als in gleichem Maße Personal abzubauen wie in den übrigen Bereichen der Verwaltung.

3 Stand des Entlastungsverfahrens

(8) Am 12.11.2014 erteilte der Landtag der Landesregierung die Entlastung für das Haushaltsjahr 2012. Das Finanzministerium legte dem Landtag die Jahresrechnung 2013 (Kurzfassung) am 05.12.2014 (Drs. 6/3537) zur Entlastung vor.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Allgemeines

(9) 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 2013 lagen dem Landesrechnungshof am 15.10.2014 vollständig vor.

4.2 Kassenmäßiger Abschluss (§ 82 LHO)

(10) Die im Haushaltsjahr 2013 geleisteten Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben betragen jeweils rd. 7.479,3 Euro. Das kassenmäßige Jahresergebnis 2013 (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.

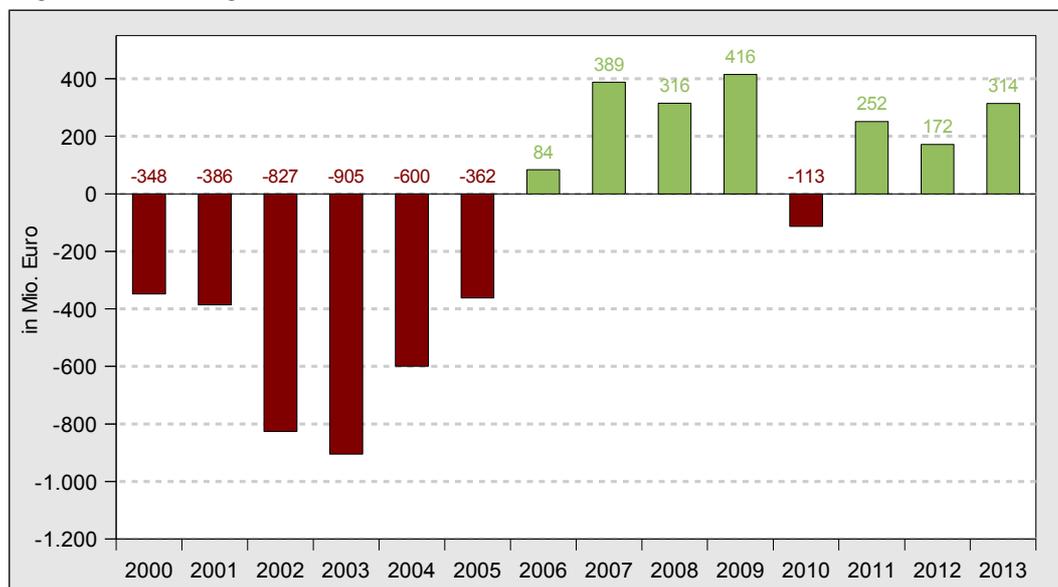
Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben überstiegen das fortgeschriebene Haushalts-Soll 2013 von rd. 7.199,7 Mio. Euro um rd. 279,6 Mio. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr reduzierten sich die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben um rd. 90,2 Mio. Euro (-1,2 %).

(11) Der geplante negative Finanzierungssaldo (-10,4 Mio. Euro) wurde im Haushaltsvollzug um rd. 324,4 Mio. Euro unterschritten. Der Saldo aus bereinigten Einnahmen¹ und Ausgaben² betrug damit für das Haushaltsjahr 2013 rd. 314,0 Mio. Euro (vgl. Abbildung 1). Dieser

¹ Die bereinigten Einnahmen entsprechen den Gesamteinnahmen vermindert um die Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt, der Entnahme aus Fonds, Rücklagen und Stöcken, den Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre und haushaltstechnische Verrechnungen.

Überschuss wurde für die Schuldentilgung (200,0 Mio. Euro) sowie für Zuführungen an Rücklagen (rd. 114,0 Mio. Euro) verwendet.

Abbildung 1: Finanzierungssaldo, 2000-2013, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Im Zeitablauf lässt sich erkennen, dass trotz der positiven Finanzierungssalden seit 2006 – mit Ausnahme 2010 – die negativen Ergebnisse zwischen 2000 und 2005 von betragsmäßig 3,43 Mrd. Euro noch nicht annähernd ausgeglichen werden konnten. Seit 2006 addieren sich die Finanzierungssalden auf 1,83 Mrd. Euro.

4.3 Rechnungsmäßiger Abschluss 2013

(12) Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2013 (§ 83 Nr. 2 LHO) weist einen Fehlbetrag von rd. 98 Mio. Euro aus. Dieser ergibt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (0,00 Euro) zuzüglich des Unterschiedsbetrages zwischen den aus 2012 übertragenen Haushaltsresten einschließlich Entlastung durch Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 2013 (rd. 265,8 Mio. Euro) und den nach 2014 übertragenen Haushaltsresten einschließlich Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 2014 (rd. -363,8 Mio. Euro).

4.4 Haushaltsreste

(13) Aus dem Haushaltsjahr 2013 wurden Einnahmereste von rd. 784,9 Mio. Euro (9,5 % der Gesamteinnahmen) und Ausgabereste von rd. 1.148,6 Mio. Euro (13,3 % der Gesamtausgaben) in das Haushaltsjahr 2014 übertragen (vgl. Tabelle 1). Mit EU-Mitteln finanzierte

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

Maßnahmen einschließlich deren Kofinanzierung begründen rd. 99 % der Einnahmereste bzw. rd. 72,6 % der Ausgabereste. Hiervon sind insbesondere die Ministerien für Wirtschaft, Bau und Tourismus (Epl. 06), für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (Epl. 08) sowie für Arbeit, Gleichstellung und Soziales (Epl. 10) betroffen.

Tabelle 1: Verteilung der Haushaltsreste auf die Einzelpläne, 2013, in Euro

| Epl. | Geschäftsbereich ³ | Einnahmereste | Ausgabereste |
|------|--|-----------------------|-------------------------|
| 01 | Landtag | 0,00 | 1.585.134,49 |
| 02 | Landesrechnungshof | 0,00 | 76.514,10 |
| 03 | Ministerpräsident – Staatskanzlei – | 0,00 | 1.042.938,89 |
| 04 | Ministerium für Inneres und Sport | 1.992,73 | 22.999.355,97 |
| 05 | Finanzministerium | 0,00 | 0,00 |
| 06 | Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus | 218.583.447,83 | 389.762.915,69 |
| 07 | Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur | 59.615,57 | 60.923.295,90 |
| 08 | Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz | 313.204.852,75 | 306.379.668,97 |
| 09 | Justizministerium | 575.137,95 | 556.940,94 |
| 10 | Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales | 189.097.831,89 | 122.195.833,67 |
| 11 | Allgemeine Finanzverwaltung | 25.000.000,00 | 2.000.000,00 |
| 12 | Hochbaumaßnahmen des Landes | 36.393.953,43 | 154.380.282,32 |
| 14 | Landesverfassungsgericht | 0,00 | 0,00 |
| 15 | Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung | 1.954.127,56 | 86.738.586,85 |
| | Summe | 784.870.959,71 | 1.148.641.467,79 |

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(14) Die Ausgabereste haben mit einem Volumen von über einer Milliarde Euro eine kritische Grenze erreicht. Gleichzeitig erhöhte sich die Deckungslücke zwischen Ausgabe- und Einnahmeresten (rd. 363,8 Mio. Euro) im Vergleich zum Vorjahr (265,8 Mio. Euro) nochmals um 98 Mio. Euro. Das Finanzministerium und insbesondere die unter Tz. 13 genannten Ressorts sind dringend aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die Belastung des laufenden Haushaltsjahres minimiert werden kann. Hierzu zählt insbesondere auch die Evaluierung nicht oder kaum beanspruchter Fördermöglichkeiten.

4.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Überschreitungen

(15) Gemäß § 37 Abs. 1 LHO kann das Finanzministerium über den Haushaltsplan hinaus in über- und außerplanmäßige Ausgaben einwilligen. Daneben wird zwischen Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums und sonstigen Überschreitungen unterschied-

³ Die Geschäftsbereiche werden im Folgenden auch in Kurzform benannt: Ministerium für Inneres und Sport als Innenministerium, Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus als Wirtschaftsministerium, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz als Landwirtschaftsministerium, das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur als Bildungsministerium, das Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales als Sozialministerium und das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung als Energieministerium.

den. Der Gesamtbetrag an über- und außerplanmäßigen Ausgaben, sonstigen Überschreitungen und Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums betrug für das Haushaltsjahr 2013 rd. 35 Mio. Euro (Vorjahr rd. 6,6 Mio. Euro) und erreichte rd. 0,5 % des geplanten Ausgabevolumens.

(16) Der überwiegende Anteil entfiel mit rd. 23,6 Mio. Euro auf die überplanmäßigen Ausgaben. Nach Einschätzung des Finanzministeriums hätte in drei Fällen bei korrekter Mittelbewirtschaftung die Ermächtigung zur Leistung von Mehrausgaben bestanden (sonstige Überschreitung)⁴. Die sonstige Überschreitung im Geschäftsbereich des Bildungsministeriums von rd. 11,1 Mio. Euro ist auf versäumte Verstärkungsmittelanträge zurückzuführen. Insgesamt ergibt sich für das Haushaltsjahr 2013 das aus der Tabelle 2 ersichtliche Gesamtbild.

Tabelle 2: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2013, in Euro

| Epl. | Geschäftsbereich | Mit Einwilligung nach § 37 Abs.1 LHO | | Überschreitungen ohne Einwilligung | | Sonstige Überschreitungen | | Gesamt je Epl. | |
|------|--|--------------------------------------|----------------------|------------------------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|----------------|----------------------|
| | | Fallzahl | Gesamtbetrag in Euro | Fallzahl | Gesamtbetrag in Euro | Fallzahl | Gesamtbetrag in Euro | Fallzahl | Gesamtbetrag in Euro |
| 04 | Ministerium für Inneres und Sport | 2 | 2.898.183,58 | - | 0,00 | - | 0,00 | 2 | 2.898.183,58 |
| 07 | Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur | 3 | 1.182.908,12 | - | 0,00 | 1 | 11.101.499,50 | 3 | 12.284.407,62 |
| 08 | Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz | - | 0,00 | - | 0,00 | 2 | 32.217,22 | 2 | 32.217,22 |
| 10 | Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales | 1 | 3.218.734,95 | 1 | 3.222,62 | - | 0,00 | 2 | 3.221.957,57 |
| 11 | Allgemeine Finanzverwaltung | 1 | 8.011.951,40 | - | 0,00 | - | 0,00 | 1 | 8.011.951,40 |
| 15 | Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung | 6 | 8.269.971,29 | 1 | 243.854,86 | - | 0,00 | 7 | 8.513.826,15 |
| | Gesamt | 13 | 23.581.749,34 | 2 | 247.077,48 | 3 | 11.133.716,72 | 17 | 34.962.543,54 |

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(17) Das Finanzministerium stellt Verstärkungsmittel grundsätzlich nur unter der Voraussetzung bereit, dass in Höhe der beantragten Mittel Einsparungen an anderer Stelle im Einzelplan nachgewiesen werden.⁵ Für die Deckung umgesetzter Verstärkungsmittel in den Einzelplan 07⁶ wurden beim Titel 0755 428.01 Mittel in gleicher Höhe gesperrt⁷. Die Bewirtschaftungssperre wurde nicht beachtet.⁸ Für den Geschäftsbereich des Bildungsministeriums ergab sich daraus eine zusätzliche verdeckte Überschreitung von 71.700 Euro.

⁴ 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 Restebildung geleistet worden sind.

⁵ Nr. 3.7.2 1. Bewirtschaftungserlass 2013 vom 20.12.2012, Az. IV-H 1200-20131-2012/012-002.

⁶ Titel 0601 681.02.

⁷ Titel 0755 428.01 Bewirtschaftungssperre i. H. v. 71.700 Euro.

⁸ Der Titel 0755 428.01 schließt mit Mehrausgaben von 44.299,78 Euro ab.

Das Finanzministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 1 HG 2012/2013 die Ausgaben der HGr 4 innerhalb der Einzelpläne gegenseitig deckungsfähig sind. Die Personalausgaben hätten ohne Berücksichtigung von Ausgaben für Altersteilzeit und ohne Drittmittel im gesamten Einzelplan 07 das veranschlagte Personalausgabenbudget unterschritten.

Der Landesrechnungshof merkt hierzu an, dass das Außerachtlassen der Ausgaben für Altersteilzeit hinsichtlich der Deckungsfähigkeiten zwar sachgerecht sein mag, es hierfür aber keine haushaltsrechtliche Grundlage gibt. Daher bleibt der Landesrechnungshof bei seiner Auffassung.

(18) Daneben willigte das Finanzministerium in Mehrausgaben gemäß § 8 LHO i. V. m. § 37 Abs. 2 LHO i. H. v. rd. 4,1 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.

4.6 Verpflichtungsermächtigungen

(19) 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 das Finanzministerium 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).

(20) Die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen waren für das Haushaltsjahr 2013 mit rd. 783 Mio. Euro veranschlagt. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden gemäß § 17 Abs. 1 und 2 HG 2012/2013 um rd. 149,8 Mio. Euro und gemäß § 18 Abs. 1 HG 2012/2013 um rd. 12,7 Mio. Euro auf insgesamt rd. 945,4 Mio. Euro erhöht (vgl. Tabelle 3). Die insgesamt tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen lagen mit rd. 441,9 Mio. Euro bei rd. 46,7 % der bestehenden Ermächtigungen (Vorjahr 48,2 %).

Tabelle 3: Verpflichtungsermächtigungen, 2002-2013, in Mio. Euro

| | Verfügbare VE | | | | Eingegangene VE | |
|------|---------------|------------------|----------------|------------------------|-----------------|--------------|
| | Insgesamt | davon: | | | Insgesamt | davon |
| | | Veranschlagte VE | Zusätzliche VE | Übertragene VE aus Vj. | | Üpl./apl. VE |
| 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 |
| 2012 | 1.114,40 | 1.034,60 | 79,80 | 0,00 | 537,60 | 0,00 |
| 2013 | 945,40 | 785,96 | 162,50 | 0,00 | 441,90 | 0,15 |

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

4.7 Globale Minderausgaben

(21) Globale Minderausgaben sind ein Instrument der Haushaltspraxis, das gezielte Ausgabenkürzungen ersetzt und der Regierung die Erwirtschaftung der pauschalen Ausgabenkürzung überlässt. Eine Veranschlagung globaler Minderausgaben von 1 %, im Einzelfall bis zu 2 % der veranschlagten Ausgaben ist nicht zu beanstanden.

(22) Für das Haushaltsjahr 2013 waren globale Minderausgaben zum Ausgleich dringlicher Mehrbedarfe i. H. v. 3,0 Mio. Euro, für sächliche Verwaltungsausgaben i. H. v. 5,0 Mio. Euro sowie für die „Globale Personalminderausgabe“ von rd. 46,3 Mio. Euro veranschlagt. Insgesamt entsprach dies rd. 0,64 % der insgesamt für 2013 veranschlagten Ausgaben von rd. 7.183,4 Mio. Euro und damit einer haushaltsrechtlich nicht zu beanstandenden Größenordnung.

(23) Die Minderausgaben von 54,3 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 Minderausgaben⁹ von rd. 5,7 Mio. Euro erwirtschaftet.

⁹ Bei der Ermittlung der Mehr-/Minderausgaben finden genehmigte über-/außerplanmäßige Ausgaben keine Berücksichtigung.

4.8 Verwahrungen und Vorschüsse

(24) Grundsätzlich sind Einnahmen und Ausgaben unverzüglich bei den hierfür vorgesehenen Haushaltstiteln zu buchen, um einen Überblick über die aktuelle Haushaltslage zu behalten. Sofern Einzahlungen oder Ausgaben nicht über die im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnungen gebucht werden können, sind diese als Verwahrungen bzw. Vorschüsse gemäß § 60 LHO außerhalb des Haushaltes abzuwickeln. Die Aufklärung und die anschließende Buchung nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung erfolgt manuell.¹⁰ Dies verursacht einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und somit Kosten sowohl in der für die Zahlung zuständigen Stelle als auch im anordnenden Bereich.

(25) Wenn vorgesehene Anordnungen nicht realisiert werden können, handelt es sich um Rückläufer. Im Haushaltsjahr 2013 gab es 4.266 Rückläufer¹¹, inklusive der jeweils zugehörigen Aus- oder Umbuchung. Ein Großteil der Rückläufer war auf falsche Bankverbindungen oder erloschene Konten zurückzuführen, wie bereits 2012 festgestellt.¹² Eine Verringerung der Anzahl von rückabgewickelten Zahlungen ist seitdem nicht zu verzeichnen.

Am Ende des Haushaltsjahres blieb ein Bestand von 334.144,90 Euro als noch aufzuklärende Verwahrungen stehen. 5 Zahlungen wurden wegen Doppelzahlung zurückgewiesen.

(26) Doppelzahlungen und Rückläufer aufgrund falscher Bankverbindungen sind ein Beleg für die Nichteinhaltung von Vorschriften des Anordnungsverfahrens. Der Landesrechnungshof wiederholt, dass es erforderlich ist, die Ursachen für Rückläufer zu erheben sowie geeignete Maßnahmen gemeinsam mit den anordnenden Behörden zu ergreifen, um die Anzahl der Rückläufer deutlich zu verringern.

(27) Das Finanzministerium merkt an, dass die Landeszentralkasse auf Grund von kasseninternen Auswertungen verstärkt gegenüber den anordnenden Dienststellen tätig werden wird. Zielstellung sei, zur Vermeidung von Rückläufern auf die diesbezügliche konsequente Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten im Anordnungsverfahren hinzuwirken.

5 Belegprüfung im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 2013

(28) Der Landesrechnungshof prüft im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht regelmäßig die ordnungsgemäße Belegung von Einnahmen und Ausga-

¹⁰ Vgl. Punkt 2.8 der Arbeitsanweisung Mittelbewirtschaftung für Dienststellen des Landes Mecklenburg-Vorpommern unter Anwendung des HKR-Verfahrens (AA-BEW).

¹¹ Buchungsstelle 20/2002/150.70.

¹² Dies wurde bereit durch die Prüfung *Verwahrung und Vorschüsse* festgestellt. Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2012): Jahresbericht 2012 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2012, S. 118 ff.

ben. Weitere Prüfungsinhalte sind insbesondere die Beachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen sowie die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns.

Prüfungsgegenstand der Belegprüfung zur Haushaltsrechnung 2013 war zum einen die Beantragung und Inanspruchnahme von Verstärkungsmitteln sowie von Haushaltsresten. Die Prüfung der Haushaltsreste beschränkte sich dabei auf ausschließlich mit Landesmitteln finanzierte Maßnahmen. Zum anderen wurde die Belegung der Einnahmen und Ausgaben bei den Titeln 119.99 *Vermischte Verwaltungseinnahmen*, 526.02 *Sachverständige*, 529.01 bzw. 529.10 *Verfügbarmittel* und 546.99 *Vermischte Verwaltungsausgaben* in den Geschäftsbereichen des Justizministeriums (Kapitel 0901) und des Energieministeriums (Kapitel 1501) geprüft. Zudem erfolgte eine stichprobenweise Prüfung für den durch die Landeszentralkasse zu bewirtschaftenden Titel 527.01 *Reisekostenvergütungen* in den Geschäftsbereichen der Staatskanzlei (Kapitel 0301), des Innenministeriums (Kapitel 0401 und 0406), des Wirtschaftsministeriums (Kapitel 0601) sowie des Bildungsministeriums (Kapitel 0701).

Die Belegprüfung erstreckte sich insgesamt auf rund 20 Dienststellen.¹³

(29) Der Landesrechnungshof hat in wenigen Fällen Mängel in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit der Belegung von Einnahmen und Ausgaben festgestellt. Die betreffenden Behörden¹⁴ wurden u. a. darauf hingewiesen, Einnahmen und Ausgaben zukünftig beim sachlich richtigen Titel nachzuweisen, das Bruttoprinzip zu beachten und die Art der Forderung im HKR-Verfahren des Landes (ProFiskal) richtig zu hinterlegen.

In zwei Fällen¹⁵ wurden die sachliche und rechnerische Richtigkeit bescheinigt, obwohl die Rechnung abweichend von den vertraglichen Bedingungen gestellt worden ist.

¹³ Landtag; Staatskanzlei; Innenministerium; Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz; Landesamt für innere Verwaltung; Finanzministerium; Wirtschaftsministerium; Bildungsministerium; Landesamt für Kultur- und Denkmalpflege; Landwirtschaftsministerium; Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie; Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei; Nationalparkämter und Biosphärenreservate; Justizministerium; Landesarbeitsgericht/Arbeitsgericht Rostock; Sozialministerium; Energieministerium.

¹⁴ Justizministerium, Energieministerium.

¹⁵ 0602 533.01; 0901 525.01.

5.1 Reisekosten

(30) Die Erstattung von Auslagen für Dienstreisen, Reisen aus besonderem Anlass und Dienstgängen (Reisekostenvergütung) von Landesbediensteten¹⁶ ist durch das Landesreisekostengesetz¹⁷ geregelt. Die Reisekostenvergütung umfasst unter anderem

- die Erstattung von Fahrt- und Flugkosten (§ 4 LRKG),
- die Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigung (§ 5 LRKG),
- die Berechnung und Zahlung von Tagegeld (§ 7 LRKG),
- die Erstattung von Übernachtungskosten (§ 8 LRKG) sowie
- die Erstattung ggf. weiterer anfallender Nebenkosten (§ 9 LRKG).

Die Festsetzung und Zahlung von Reisekosten für die gesamte Landesverwaltung obliegt der Landeszentralkasse¹⁸ (Reisestelle).

5.1.1 Beantragung und Genehmigung von Dienstreisen

(31) Die nachgewiesenen notwendigen Übernachtungskosten werden gemäß § 8 Abs. 1 LRKG bis zur Höhe von 65 Euro je Übernachtung erstattet. Höhere Übernachtungskosten können nur dann abgerechnet werden, wenn diese aus einem von der Reisestelle herausgegebenen Hotelverzeichnis gebucht wurden bzw. die Unvermeidbarkeit bereits im Dienstreiseantrag dargelegt und nachgewiesen wurde.¹⁹

(32) Die Übernachtungskosten von Dienstreisenden²⁰ lagen in der Regel über 65 Euro. In der Mehrheit der Fälle fehlte es an Begründungen für die Unvermeidbarkeit. Das Innenministerium (Kapitel 0401) buchte für seine Dienstreisenden fast ausschließlich Übernachtungen in Unterkünften außerhalb des Hotelverzeichnisses der Reisestelle.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Höchstbetragsgrenzen nach den landesrechtlichen Vorschriften zum Reisekostenrecht zukünftig eingehalten werden. Er ist sich bewusst, dass die Höchstgrenze der Übernachtungskosten insbesondere in Großstädten schwierig einzuhal-

¹⁶ Für die Beschäftigten und Auszubildenden des öffentlichen Dienstes in Mecklenburg-Vorpommern ist das LRKG sinngemäß nach Maßgabe der jeweiligen tariflichen Vorschriften anzuwenden (vgl. § 23 Abs. 4 TV - L, § 10 Abs. 1 TV-L für Auszubildende).

¹⁷ Vgl. Gesetz über die Reisekostenvergütung für die Beamten und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesreisekostengesetz – LRKG M-V) vom 3. Juni 1998 (GVOBl. S. 554), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. November 2008 (GVOBl. S. 460).

¹⁸ Ausnahmen bestehen für besonders sensible Bereiche der Landesverwaltung (z. B. Personen- und Verfassungsschutz), in denen nach wie vor die Reisekostenabrechnungen durch die Dienststellen erfolgen.

¹⁹ Vgl. Nr. 8.1.3 der VV zu § 8 LRKG.

²⁰ Kapitel 0401, 0406, 0601 und 0701.

ten ist. Eine Überschreitung der Höchstgrenze ist nach den Regelungen des LRKG zulässig, sie muss jedoch aktenkundig begründet werden.

(33) Das Finanzministerium merkte hierzu an, dass dies auch einschließt, dass die Begründung der Unvermeidbarkeit „*im besonderen Fall auch außerhalb des Antrags z. B. mündlich beim Genehmiger vorgebracht werden können*“. Die Zentrale Reisestelle sei an die Entscheidung des Genehmigers gebunden und müsse die genehmigten Reisekosten erstatten unabhängig davon, ob die Unvermeidbarkeit aktenkundig begründet wurde.

(34) Der Landesrechnungshof hält die aktenkundige Dokumentation aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Transparenz für unerlässlich.

5.1.2 Erstattung von Reisekosten durch die Reisestelle

(35) Dienstreisen dienen der Erledigung von Dienstgeschäften außerhalb der Dienststelle an einem auswärtigen Geschäftsort. Dem Dienstreisenden kann auf Antrag ein Abschlag von bis zu 80 % der zu erwartenden Reisekostenvergütung gewährt werden.²¹

(36) Eine Delegationsreise der Staatskanzlei in einen EU-Mitgliedsstaat der Eurozone wurde mit einer Summe von 6.000 Euro in Bargeld ausgestattet. Als Begründung wurde angeführt, dass der mitreisende Mitarbeiter kein Kreditkarteninhaber sei. Darüber hinaus lagen die abgerechneten Übernachtungskosten mit 169 Euro pro Person und Nacht um das rd. 1,5-fache über dem maximal zulässigen Übernachtungssatz für Auslandsdienstreisen.

(37) Die Begründung ist aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht ausreichend, zumal über das Buchungsportal der Reisestelle diverse Hotels innerhalb des Preiskontingentes für den Zielort angeboten wurden und darüber gebuchte Reisen per Rechnung hätten beglichen werden können. Darüber hinaus hätte die Möglichkeit einer vorherigen Abschlagszahlung bestanden, so dass jeder Dienstreisende seine Hotelrechnung zunächst selbst bezahlen und anschließend mit dem Land hätte abrechnen können. Um das durch das Mitführen von größeren Bargeldbeständen bestehende Risiko zu vermindern, sollte zukünftig zunächst geprüft werden, inwieweit eine Buchung von Unterkünften über das Buchungsportal der Reisestelle erfolgen bzw. auf die Möglichkeit einer vorherigen Abschlagszahlung an die Dienstreisenden zurückgegriffen werden kann.

²¹ Vgl. Nr. 3.6 der VV zu § 3 LRKG. Abschlagszahlungen sind Vorleistungen nach § 56 LHO, die nur zulässig sind, wenn mit einer Gegenleistung gerechnet werden kann. Nach § 3 LRKG kann eine bereits gezahlte Reisekostenvergütung zurückgefordert werden, wenn die Belege nach Anforderung nicht innerhalb von 3 Monaten vorgelegt werden.

(38) Das Finanzministerium trägt die Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur konsequenten Nutzung des von der Zentralen Reisesstelle herausgegebenen Hotelverzeichnisses mit.

Die Staatskanzlei führte in ihrer Stellungnahme an, *„dass es sich bei der den überprüften Belegen zugrundeliegenden Reise um eine protokollarische“* gehandelt habe. Der hier in Rede stehende Preis entspräche dabei durchaus den niederländischen Verhältnissen.

(39) Der Landesrechnungshof merkt hierzu an, dass das Landesreisekostenrecht keine Sonderregelungen für sogenannte protokollarische Reisen vorsieht. Auch in solchen Fällen sollte die Hotelbuchung über das Hotelverzeichnis der Zentralen Reisesstelle erfolgen, wodurch auch eine Zahlung per Rechnung möglich ist. Etwaige Abweichungen sind aktenkundig zu begründen.

(40) Im benannten Fall der Bargeldausstattung gibt die Staatskanzlei an, dass ein neuer Mitarbeiter, der noch nicht über eine Kreditkarte verfügte, mit der Organisation der Reise betraut gewesen sei. Das Verfahren verzögerte sich *„durch das Zusammenwirken vieler Umstände so sehr, dass die Kreditkarte nicht mehr rechtzeitig vor Reiseantritt eintraf und nur noch die Möglichkeit der Bargeldausstattung“* bestanden hätte.

Nach Angaben des Finanzministeriums lag gegenüber der Landeszentralkasse (LZK) keine Anfrage oder Antragstellung zur Bereitstellung einer Kreditkarte vor.

(41) Nach Ansicht des Landesrechnungshofes hätte den Dienstreisenden in einem solchen Fall, unabhängig vom Vorliegen einer Kreditkarte, ein Abschlag gezahlt werden und die Abrechnung mit dem Land im Anschluss erfolgen können.

5.1.3 Bearbeitung der Dienstreiseabrechnungen durch die Reisesstelle

(42) Die Abrechnung einer Dienstreise hat bei direkter Zahlung der Reisedienstleistung (z. B. Bahnfahrkarte, Hotelrechnung) durch den Dienstherrn oder Zahlung eines Abschlags an den Dienstreisenden innerhalb von vier Wochen nach Beendigung der Dienstreise zu erfolgen.²²

(43) Dienstreisende legten der Reisesstelle fällige Reisekostenabrechnungen im Regelfall erst mit vierwöchiger Verspätung vor. Die Überwachung säumiger Abrechnungen wird vom jeweiligen Sachbearbeiter in der Landeszentralkasse manuell vorgenommen. Einzelne Vorgänge wurden über Monate und teilweise Jahre nicht abschließend geklärt.²³

²² Vgl. Nr. 3.6 der VV zu § 3 LRKG.

²³ Kapitel 0601 und 0701.

(44) Liegen Reisekostenabrechnungen nicht fristgerecht vor, sind die vom Land in Vorleistung erbrachten Reisekosten zeitnah vom Dienstreisenden zurückzufordern. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Einführung einer automatisierten Überwachung nicht fristgerecht eingereichter Reisekostenabrechnungen zu prüfen.

(45) Das Finanzministerium führte an, dass seit 2014 nunmehr durch eine zentrale Überwachung der Mahnfristen eine automatische Erinnerung an die Notwendigkeit der Reisekostenabrechnung bzw. eine Mahnung erfolgt. *„Nach Ablauf der sechsmonatigen Ausschlussfrist erfolgt die Rückforderung nicht abgerechneter Abschläge. Wird auf die Rückforderung hin nicht eingezahlt, ergeht nach angemessener Frist ein Aufrechnungsersuchen an das Landesbesoldungsamt.“*

Der Landesrechnungshof begrüßt die vorgenommenen Anpassungen.

(46) Mit der Übertragung der Festsetzung und Zahlung von Reisekosten übernimmt die Landeszentralkasse die Funktion der Mittelbewirtschaftung und damit die Anordnungsbefugnis für die Titel 527.01 *„Reisekostenvergütung“*. Wenn Verantwortlichkeiten im Rahmen der Ausübung der Anordnungsbefugnis wahrgenommen werden, sind diese zu bescheinigen und damit zu dokumentieren.²⁴

In Fällen, in denen die Landeszentralkasse nur als Zahlstelle fungiert, hat sie die Rechtmäßigkeit der Anordnungsbefugnis zu prüfen, welche in der jeweiligen Dienststelle ausgeübt wird. Dies ist z. B. notwendig, wenn Hotels nicht über die Landeszentralkasse als zentrale Reise stelle sondern direkt von der Dienststelle selbst gebucht werden. Vor der Weiterleitung der Hotelrechnung an die Landeszentralkasse ist diese von der Dienststelle sachlich und rechnerisch richtig zu zeichnen und die Bezahlung der Rechnung anzuordnen.

(47) Das Finanzministerium merkt in seiner Stellungnahme an, dass die Regelungen der Nr. 2.2.4 Anlage 2 zu VV §§ 70-80 LHO, nach denen ein Unterschriftenverzeichnis an die für die Zahlung zuständige Stelle zu übergeben ist, für Bewirtschaftungsfälle im IT-Verfahren ProFiskal nicht greife, da es sich nicht um ein manuelles Verfahren handle.

(48) Der Landesrechnungsrechnungshof weist darauf hin, dass es sich bis zum Zeitpunkt der Erfassung der Buchungsdaten in ProFiskal durch die Zahlstelle (hier LZK) sehr wohl um ein manuelles Verfahren handelt. Daher hat durch die Zahlstelle die Rechtmäßigkeit der Anordnungsbefugnis zu überprüfen.

²⁴ Vgl. Nr. 2.2 Anlage 2 der VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

(49) Mit Ausnahme der Tagegeldabrechnungen waren die Verantwortlichkeiten im Anordnungsverfahren fehlerhaft dokumentiert. Ein landesweites Unterschriftsprobenverzeichnis der Anordnungsbefugten gibt es nicht. Somit ist eine Prüfung durch die Landeszentralkasse in Bezug auf die ordnungsgemäße Ausübung der Anordnungsbefugnis in den Dienststellen nicht möglich. Über die Hälfte der getätigten Auszahlungen waren somit formal nicht rechtmäßig.²⁵

(50) Der Landesrechnungshof weist auf die Einhaltung der Vorschriften der LHO und damit auf die Sicherstellung der Überprüfbarkeit von Verantwortlichkeiten bei Auszahlungsanordnungen hin.

5.2 Beantragung und Inanspruchnahme von Verstärkungsmitteln

(51) Im Kapitel 1108 des Einzelplans 11 *Allgemeine Finanzverwaltung* sind globale Verstärkungsmittel veranschlagt.

Gemäß Haushaltsvermerk bei den Titeln 1108 461.01²⁶, 1108 526.05²⁷, 1108 548.01²⁸, 1108 548.02²⁹ und 1108 682.02³⁰ darf das Finanzministerium entsprechend dem Bedarf Mittel auf vorhandene oder neu einzurichtende Titel umsetzen. Umgesetzte, aber nicht oder nicht in vollem Umfang benötigte Verstärkungsmittel dürfen rückübertragen werden.

Verstärkungsmittel werden auf Antrag gewährt. Verstärkungen werden prinzipiell nur vor der Leistung von Ausgaben bzw. vor dem Eingehen von Verpflichtungen gewährt. Zudem können zusätzliche Ausgabemittel grundsätzlich nur unter der Voraussetzung bereitgestellt werden, dass in Höhe der beantragten Mittel Einsparungen an anderer Stelle im Einzelplan nachgewiesen werden.³¹ Die Inanspruchnahme der Verstärkungsmittel unterliegt einer Zweckbindung. Diese wird mit dem jeweiligen Einwilligungsschreiben des Finanzministeriums verbindlich festgelegt.

(52) Aus den unter Tz. 51 genannten Titeln wurden für das Haushaltsjahr 2013 Verstärkungsmittel von rd. 11,9 Mio. Euro auf andere Titel im Haushaltsplan umgesetzt. Dem Grundsatz, dass zusätzliche Ausgabemittel nur bereitgestellt werden, wenn in Höhe der beantragten Mittel Einsparungen an anderer Stelle im Haushaltsplan nachgewiesen werden, wurde für rd. 19,6 % (rd. 2,3 Mio. Euro) der umgesetzten Verstärkungsmittel entsprochen. Für

²⁵ Kapitel 0301, 0401 und 0406.

²⁶ Zentral veranschlagte Personalausgaben.

²⁷ Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz.

²⁸ Mehraufwand an sächlichen Verwaltungsausgaben.

²⁹ Zentral veranschlagte Ausgaben zur Unterstützung der Personalstrukturreform.

³⁰ Mehrbedarfe für laufende Zuweisungen und Zuschüsse.

³¹ Nr. 3.7.2 1. Bewirtschaftungserlass 2013 vom 20.12.2012, Az. IV-H 1200-20131-2012/012-002.

rd. 22,1 % (rd. 2,6 Mio. Euro) der umgesetzten Verstärkungsmittel wurde von vornherein auf Einsparungen verzichtet.

Von der Möglichkeit der Rückübertragung wurde nur restriktiv Gebrauch gemacht. Für das Haushaltsjahr 2013 wurden in vier Fällen Verstärkungsmittel von rd. 0,1 Mio. Euro rückübertragen.³² Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen der Belegprüfung fest, dass die Ressorts das Finanzministerium nur in Einzelfällen über nicht mehr benötigte Verstärkungsmittel informieren. In einem gemeldeten Fall verzichtete das Finanzministerium auf eine Rückübertragung.³³

Daneben wich in einem Fall die Höhe der beantragten Verstärkungsmittel von der Kalkulation der benötigten Mittel nach oben hin ab.³⁴

(53) Nach Auskunft des Finanzministeriums hingen Einsparungen für die Umsetzung von Verstärkungsmitteln vom Einzelfall und von den Möglichkeiten im jeweiligen Einzelplan ab. In der Praxis bestand das Finanzministerium nur auf eine Rückübertragung, sofern nicht verbrauchte Verstärkungsmittel für andere Zwecke benötigt würden. Denkbar sei eine Rückübertragung, wenn sie das Ressort beantrage, um von der Verpflichtung der für die Verstärkungsmittel zu erbringenden Einsparungen befreit zu werden.

(54) Dem Grundsatz des Nachweises von Einsparungen für die Inanspruchnahme von Verstärkungsmitteln sollte im Rahmen der Möglichkeiten Rechnung getragen werden. Erfolgt die Einwilligung in die Umsetzung von Verstärkungsmitteln unter der Auflage, dem Finanzministerium Einsparmöglichkeiten bis zu einer bestimmten Frist mitzuteilen, ist die Prüfung von Einsparmöglichkeiten sowie ein eventueller Verzicht seitens des Finanzministeriums zu dokumentieren.

Die umgesetzten Verstärkungsmittel unterliegen jeweils einer Zweckbindung. Vor diesem Hintergrund sollte das Finanzministerium auch unter dem Aspekt einer möglichen Rückübertragung die Einführung einer Mitteilungspflicht für Verstärkungsmittel prüfen, die für den bewilligten Zweck nicht benötigt werden. Von der Möglichkeit der Rückübertragung sollte Gebrauch gemacht werden, sofern der Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis steht. Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Finanzministerium in diesem Zusammenhang die Festlegung von Kriterien, in denen eine Rückübertragung zu erfolgen hat. Nach Auffas-

³² 0503 546.96: 16.900 Euro; 0802 683.02: 61.243,85 Euro; 1215 519.05: 20.000 Euro; 1501 526.02: 14.500 Euro.

³³ 0901 525.01.

³⁴ 0901 525.01.

sung des Landesrechnungshofes sollte eine Rückübertragung insbesondere in Betracht gezogen werden, wenn zuvor auf Einsparungen an anderer Stelle im Haushalt verzichtet worden ist.

(55) Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es diese Anregung aufnehme. Zukünftig werde in den Einwilligungsschreiben des Finanzministeriums ein entsprechender Zusatz aufgenommen, mit dem die Ressorts aufgefordert werden, dem Finanzministerium die Höhe nicht benötigter Verstärkungsmittel mitzuteilen.

(56) Der Landesrechnungshof begrüßt diese Entscheidung. Im Übrigen geht er davon aus, dass sowohl die Beantragung als auch die Einwilligung in die Umsetzung von Verstärkungsmitteln zukünftig nur entsprechend des nachvollziehbar ermittelten Bedarfs erfolgt.

5.3 Beantragung und Inanspruchnahme von Haushaltsresten

(57) Bei übertragbaren Ausgaben können Ausgabereste gebildet werden, die für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben (Zwei-Jahresfrist). Die Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums. Diese darf bei Ausgaberesten nur erteilt werden, wenn rechtliche Verpflichtungen oder Zusagen, die aufgrund der Veranschlagung eingegangen oder gemacht wurden, noch erfüllt werden müssen. Die Einwilligung ist ausnahmsweise auch dann zulässig, wenn die Leistung der Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung erforderlich ist.³⁵

Für das Resteverfahren 2013/2014 behielt sich das Finanzministerium vor, die Übertragung von Haushaltsresten von einer Deckung zu Lasten von Ausgaben des Haushaltsjahres 2014 abhängig zu machen.³⁶

(58) Ausgabereste aufgrund zweckgebundener Einnahmen wurden unabhängig von der Zwei-Jahresfrist nach § 45 Abs. 2 LHO ins jeweils nächste Haushaltsjahr übertragen. Zum einen gingen fällige Einnahmen mit mehrjähriger Verspätung ein.³⁷ Zum anderen waren bzw. sind die über mehrere Jahre kumulierten übertragenen Ausgabeermächtigungen zu gering, um daraus innerhalb des Zweijahreszeitraumes entsprechende Projekte finanzieren zu können.³⁸

³⁵ Vgl. § 45 Abs. 2 und 3 LHO.

³⁶ Reste-Erlass 2013 vom 18.12.2013, Az. IV-H 1218-R2013-2013/001-001.

³⁷ 0405 633.04 MG 01.

³⁸ 0718 684.03; 0718 893.04 MG 03; 0904 534.06.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war in einem Fall die Übertragung von Einnahmeresten (rd. 14.000 Euro) aus dem Haushaltsjahr 2013 ins Haushaltsjahr 2014 unzulässig.³⁹ Die Gebührenbescheide, welche den Anspruch des Landes auf die Einnahmen begründen, wurden erst im Haushaltsjahr 2014 erstellt. In zwei der geprüften Fälle war die Höhe des beantragten und übertragenen Einnahme- bzw. Ausgaberesstes anhand der vorgelegten Unterlagen nicht nachvollziehbar.⁴⁰

Aus dem Haushaltsjahr 2013 wurden Ausgabeermächtigungen von rd. 1.148,6 Mio. Euro ins Haushaltsjahr 2014 übertragen. Dem standen Einnahmereste von rd. 784,9 Mio. Euro gegenüber. Daraus ergibt sich eine Deckungslücke von rd. 363,8 Mio. Euro. Für die Inanspruchnahme der aus 2013 übertragenen Ausgaberesste waren im Haushaltsjahr 2014 Einsparungen von rd. 5,2 Mio. Euro zu erbringen. Bezogen auf die Deckungslücke von 363,8 Mio. Euro entspricht dies einem Deckungsgrad von rd. 1,43 %.

(59) Das Finanzministerium teilte mit, Ausgaberesste aus zweckgebundenen Einnahmen würden aufgrund der fortbestehenden Verpflichtung auch nach Ablauf der Zweijahresfrist gebildet. Andernfalls wären die Einnahmen an den Drittmittelgeber zurückzuzahlen.

Für Einnahmereste finde die Zwei-Jahresfrist nach § 45 Abs. 2 LHO keine Anwendung. Einnahmereste seien ins Folgejahr zu übertragen, wenn mit dem Eingang der Einnahmen im nächsten Haushaltsjahr gerechnet werden könne.

Einheitliche Kriterien für die Entscheidung, ob und in welcher Höhe Einsparungen für die Inanspruchnahme von Haushaltsresten zu erbringen seien, gebe es nicht. Dies hänge vom Einzelfall und von den Möglichkeiten im jeweiligen Einzelplan ab.

(60) Die Regelungen für die Bildung und Inanspruchnahme von Haushaltsresten finden nur eingeschränkt Anwendung. In der Praxis kommen in der Mehrheit der Fälle Ausnahmen von den Regelungen der LHO zur Anwendung. Aus Sicht des Landesrechnungshofes bestehen insbesondere für die Bildung von Haushaltsresten Regelungsdefizite. So fehlt es an Regelungen für Ausnahmen von der Zweijahresfrist sowie für Ausnahmen von der Voraussetzung, dass rechtliche Verpflichtungen oder Zusagen eingegangen oder gemacht wurden, die noch erfüllt werden müssen. Diese kommen bei drittmittelfinanzierten Ausgaben einschließlich Kofinanzierung durch das Land (bspw. Förderung mit EU-Mitteln) ebenso wie bei der mehrjährigen Übertragung von Ausgaberessten aufgrund zweckgebundener Einnahmen (bspw. Spenden) regelmäßig nicht zur Anwendung. Zudem mangelt es an expliziten Regelungen für die Bildung

³⁹ 1508 111.03.

⁴⁰ 0909 812.01, 1508 111.03.

von Einnahmeresten. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, verbindliche Regelungen zu treffen.

(61) In seiner Stellungnahme bleibt das Finanzministerium bei seiner Auffassung, dass die Fälle, bei denen unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine Ausnahme geboten erscheint, sich einer abschließenden abstrakt generellen Regelung entzögen. Es handele sich um Einzelfallentscheidungen.

(62) Der Landesrechnungshof merkt hierzu an, dass es sich bei diesen Einzelfallentscheidungen um 99 % der Einnahme- und 73 % der Ausgabereste handelt (vgl. Tz. 13). Das Aufstellen verbindlicher Regeln hierfür ist aus seiner Sicht zwingend geboten.

(63) Zweckgebundene Einnahmen, die im Jahr der Vereinnahmung nicht zu Ausgaben führen, gehen im Jahr der Vereinnahmung als allgemeines Deckungsmittel in den Haushalt ein. Die übertragenen Ausgabereste führen zu einer Belastung des laufenden Haushalts. Die Belastung des Haushaltsjahres 2014 wird insbesondere mit Blick auf die sich gegenüber dem Vorjahr nochmals um rd. 100 Mio. Euro erhöhte Deckungslücke zwischen Einnahme- und Ausgaberesten von rd. 363,8 Mio. Euro deutlich. In diesem Zusammenhang wies der Landesrechnungshof bereits in seinem Landesfinanzbericht 2013⁴¹ auf die Risiken für den Ausgleich des Haushaltes im Jahr der Inanspruchnahme unter gleichzeitiger Zunahme des Verschuldungsrisikos hin. Das Finanzministerium sollte zwingend Maßnahmen ergreifen, mit denen die Belastung des laufenden Haushaltsjahres minimiert werden kann.

(64) Das Finanzministerium teilt diese Auffassung und verweist in diesem Zusammenhang auf die bereits über die allgemeine Ausgleichrücklage getroffene Vorsorge. Bei der Ermittlung der Höhe der Zuführung an diese Rücklage werde die Lücke zwischen Einnahme- und Ausgaberesten verstärkt Berücksichtigung finden.

(65) Der im Reste-Erlass geregelte Deckungsgrundsatz gilt derzeit für alle Ausgabereste. In der Praxis kommt dieser jedoch ausschließlich für mit Landesmitteln finanzierte Ausgaben zur Anwendung. Für drittmittelfinanzierte Ausgaben einschließlich Kofinanzierung des Landes findet der Deckungsgrundsatz keine Anwendung. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, die Regelungen im Reste-Erlass entsprechend anzupassen. Dies wurde vom Finanzministerium für den nächsten Reste-Erlass zugesagt.

⁴¹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tz. 16.

(66) Im Übrigen geht der Landesrechnungshof davon aus, dass zukünftig die Höhe der beantragten Reste nachvollziehbar begründet wird und Einnahmereste nur gebildet werden, sofern ein begründeter Anspruch besteht.

5.4 Verfügungsmittel

(67) Verfügungsmittel stehen ausgewählten Stelleninhabern aus dem Amt heraus für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen zur Verfügung.⁴²

Ausgaben aus den Verfügungsmitteln müssen dienstlich veranlasst und unmittelbar mit der Wahrnehmung des Dienstgeschäftes des Verfügungsberechtigten verbunden sein. Verfügungsmittel sind für nicht regelmäßig mit dem Hauptamt verbundenen dienstlichen Aufwand einzusetzen. Dies bedingt ein Hervortreten des Verfügungsberechtigten nach außen (sog. Repräsentationsfunktion).

(68) Aus den Verfügungsfonds der Justizministerin und des Ministers für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung wurden in mehreren Fällen unzulässige Ausgaben geleistet. So fehlte es bei einem Geburtstagsgeschenk an einen Mitarbeiter des Landes⁴³ und bei Bewirtungsausgaben für Besprechungen mit einem ausschließlich verwaltungsinternen Teilnehmerkreis⁴⁴ sowie für Kabinettsvorbesprechungen⁴⁵ neben der Außenwirkung auch an der Repräsentationsfunktion. Der Teilnehmerbeitrag für ein Wohltätigkeitsessen⁴⁶ ließ keinen Bezug zur Tätigkeit der Verfügungsberechtigten erkennen. Diesbezügliche Ausgaben sind bereits über die Dienstaufwandsentschädigung abgegolten. Mangels Teilnehmerlisten war die Außenwirkung für aus den Verfügungsfonds geleisteten Bewirtungsausgaben nicht immer erkennbar.

(69) Der Landesrechnungshof erwartet, dass aus den Verfügungsmitteln zukünftig nur Ausgaben geleistet werden, denen eine Außenwirkung und Repräsentationsfunktion zugeordnet werden kann. Dies bedingt auch, dass Gastgeschenke zu Repräsentationszwecken einen Bezug zum Land Mecklenburg-Vorpommern aufweisen sollten.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass bei Beratungen etc. zukünftig Teilnehmerlisten geführt werden.

⁴² Vgl. Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VV-HS) vom 30.11.2000 (AmtsBl. M-V 2001 S. 50), Gruppierungsplan Gruppe 529.

⁴³ 1501 529.10.

⁴⁴ 1501 529.10.

⁴⁵ 0901 529.10.

⁴⁶ 0901 529.10.

5.5 Sonstige Feststellungen

(70) Der Stand und die Entwicklung der Bearbeitung eines Geschäftsvorfalles müssen jederzeit aus der Akte bzw. aus dem Vorgang nachvollziehbar sein. In der Akte bzw. im Vorgang müssen alle aktenrelevanten Dokumente enthalten sein.⁴⁷

(71) In den Geschäftsbereichen des Justizministeriums und des Energieministeriums wurden Verträge mit Sachverständigen bzw. Gutachtern teilweise nicht schriftlich vereinbart.⁴⁸ Leistungsbeschreibungen sowie die Beauftragung von Sachverständigen bzw. Gutachtern waren in einzelnen Akten ebenfalls nicht dokumentiert.⁴⁹

Für gebuchte Bewirtungsausgaben beim Titel 1501 546.99 *Vermischte Verwaltungsausgaben* lagen keine Teilnehmerlisten vor.

(72) Die Aktenordnung ist zukünftig zu beachten.

6 Vermögensübersicht Haushaltsjahr 2013

(73) Die Vermögensübersicht dient der Nachweisführung über die Art und den wert- bzw. mengenmäßigen Bestand (inkl. Veränderungen) des Vermögens und der Schulden.⁵⁰

6.1 Entwicklung des Vermögens

(74) Unter der Position „Liegenschaftsvermögen“ werden alle im Eigentum des Landes stehenden Grundstücksflächen getrennt nach Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts und nach Sondervermögen des Betriebs für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern⁵¹ in m² ausgewiesen.

⁴⁷ Aktenordnung für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern, Bekanntmachung des Innenministeriums und des Finanzministeriums vom 02.10.2009 VV Meck.-Vorp. Gl.Nr. 1104-10.

⁴⁸ 0901 526.02, 1501 526.02.

⁴⁹ 1501 526.02.

⁵⁰ Die Pflicht zur Erstellung einer Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes ergibt sich aus Artikel 67 Absatz 1 der Verfassung Mecklenburg-Vorpommern und § 80 i. V. m. § 86 LHO.

⁵¹ Vermögen gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens „Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern“ ist nicht unter dieser Position erfasst.

Tabelle 4: Vermögensübersicht 2012-2013

| | Stand Ende 2012 | saldierte Zu- und Abgänge 2013 | Entwicklung | Stand Ende 2013 |
|---|--------------------------------------|--------------------------------|----------------|-------------------------|
| Liegenschaftsvermögen in m² | | | | |
| Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts | 1.672.531.860 | -423.561 | -0,03 % | 1.672.108.299 |
| | 1.678.276.824 ⁵² | | | |
| davon bebaute Liegenschaften | 11.979.181 | -313.938 | -2,62 % | 11.665.243 |
| | 12.127.868 ⁵² | | | |
| davon unbebaute Liegenschaften | 1.660.552.679 | -109.623 | -0,01 % | 1.660.443.056 |
| | 1.666.148.956 ⁵² | | | |
| BBL-Sondervermögen | 15.395.264 | 117.875 | 0,77 % | 15.513.139 |
| davon bebaute Liegenschaften | 7.410.178 | 105.873 | 1,43 % | 7.516.051 |
| davon unbebaute Liegenschaften | 7.881.081 | 42.946 | 0,54 % | 7.924.027 |
| davon Fiskalerbschaften | 104.005 | -30.944 | -29,75 % | 73.061 |
| Gesamt | 1.687.927.124 | -305.686 | -0,02 % | 1.687.621.438 |
| | 1.693.672.088⁵² | | | |
| Kapitalvermögen in Euro | | | | |
| Darlehensforderungen | 1.632.624.726,19 | -117.482.865,24 | -7,20 % | 1.515.141.860,95 |
| Rücklagen | 1.040.924.759,00 | 99.017.327,45 | 9,51 % | 1.139.942.086,45 |
| Sondervermögen | 929.801.531,38 | 38.206.976,69 | 4,11 % | 968.008.508,07 |
| | 929.437.771,55 ⁵² | | | |
| Reinvermögen der Landesbetriebe | 4.419.400,85 | -588.895,76 | -13,33 % | 3.830.505,09 |
| Sonstige revolving Fonds ⁵³ | 37.504.222,54 | 18.917.790,55 | 77,11 % | 56.422.013,09 |
| Wertpapiere | 0,00 | 0,00 | | 0,00 |
| (unmittelbare) Beteiligungen | 73.493.968,98 | 26.525,00 | 0,04 % | 73.520.493,98 |
| Sonstige Forderungen ⁵⁴ | 0,00 | 0,00 | | 111.765.142,00 |
| Gesamt | 3.718.768.608,94 | 149.862.000,69 | 4,03 % | 3.868.630.609,63 |
| | 3.718.404.849,11⁵² | | | |

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Zum 31.12.2013 betrug das Liegenschaftsvermögen insgesamt rd. 1.687,6 Mio. m² und verringerte sich gegenüber dem Haushaltsjahr 2012 um rd. 305.686 m². Wie in den Vorjahren war eine Korrektur des Endbestands 2012 wegen der Nacherfassung von Daten und Fehlern bei der Auswertung des Datenbestandes erforderlich. Nach Bereinigung der Vorjahresbestände im Bereich Wasserwirtschaft sowie bei den unbebauten Flächen des Naturschutzes wurde ein um

⁵² Stand Ende Haushaltsjahr 2012 in der Vermögensübersicht 2012 mit der Vermögensübersicht 2013 korrigiert.

⁵³ Aufgrund eines Eingabefehlers beim Anfangsbestand des revolving Fonds zur Förderung durch Gewährung von Mikrodarlehen (6.565.377,23 Euro anstelle von 6.561.377,23 Euro) wird in der Vermögensübersicht 2013 für die revolving Fonds ein Gesamtbestand von 37.508.222,54 Euro anstelle von 37.504.222,54 Euro ausgewiesen.

Die Tabelle weist einen um 10 Mio. Euro höheren Endbestand 2013 für die revolving Fonds aus. Das liegt daran, dass in 2013 der Fonds zur Förderung von Klimaschutz-Projekten in Mecklenburg-Vorpommern mit 10,0 Mio. Euro an Kassenbestand ausgestattet wurde, aber nicht in der Vermögensübersicht 2013 ausgewiesen wurde. Darlehen wurden in 2013 nicht ausgezahlt.

⁵⁴ Position wurde in der Vermögensübersicht 2013 erstmals ausgewiesen. Bestandsausweis per 31.12.2012 war nachträglich nicht möglich.

rd. 5,7 Mio. m² niedrigerer Endbestand des Liegenschaftsvermögens für 2012 gegenüber der Vermögensübersicht 2012 ausgewiesen.

(75) Das Kapitalvermögen des Landes wies zum Ende des Haushaltsjahres 2013 einen Bestand von rd. 3.868,6 Mio. Euro auf. Gegenüber dem korrigierten Endbestand des Vorjahres⁵⁵ erhöhte es sich um rd. 149,9 Mio. Euro bzw. rd. 4,0 %. Die Erhöhung resultiert im Wesentlichen aus einem Anstieg des Nettovermögens der Sondervermögen um rd. 38,2 Mio. Euro, der Rücklagen um rd. 99,0 Mio. Euro, der revolvingierenden Fonds um rd. 18,9 Mio. Euro und der Neuaufnahme der Position *Sonstige Forderungen*⁵⁶ in Höhe von rd. 111,8 Mio. Euro. Die Darlehensforderungen reduzierten sich hingegen um rd. 117,5 Mio. Euro.

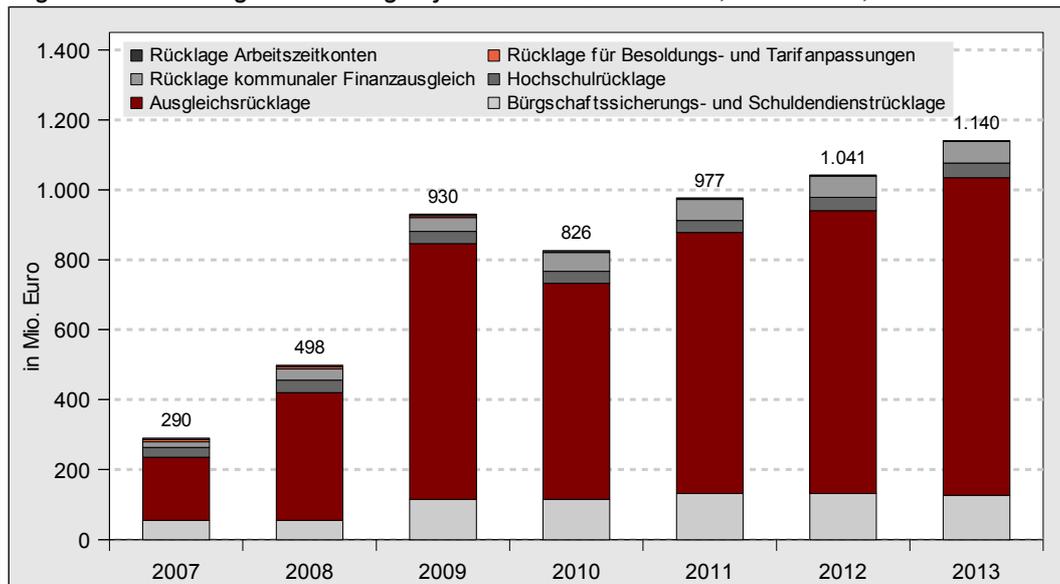
(76) Mit rd. 114,7 Mio. Euro entfällt der höchste saldierte Rückgang an Darlehensforderungen auf den Bereich des Wirtschaftsministeriums (Einzelplan 06). Darin enthalten sind neben Tilgungsrückflüssen auch Restschuldbefreiungen.

(77) Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die Rücklagen des Landes um rd. 99,0 Mio. Euro auf rd. 1.139,9 Mio. Euro (vgl. Abbildung 6). Der Anstieg resultiert im Wesentlichen aus einer Aufstockung der Ausgleichsrücklage um 100,0 Mio. Euro auf rd. 907,9 Mio. Euro, einer saldierten Zuführung an die Hochschulrücklage von rd. 4,2 Mio. Euro sowie einer saldierten Entnahme aus der Bürgschaftssicherungsrücklage von rd. 5,0 Mio. Euro.

⁵⁵ Die Korrektur des Endbestands für 2012 war notwendig, da beim *Landwirtschaftssondervermögen* in der Vermögensübersicht 2012 Zinsforderungen und Rückforderungen verlorener Zuschüsse nicht berücksichtigt worden waren.

⁵⁶ Unter der Position *Sonstige Forderungen* werden alle offenen Forderungen zum Stichtag 31.12.2013 subsumiert, die zum einen aus der Festsetzung von Gebühren, Beiträgen, Steuern und steuerähnlichen Abgaben (öffentlich-rechtliche Forderungen) und zum anderen aus einem privatrechtlichen Schuldverhältnis (z. B. Vertrag) resultieren (privatrechtliche Forderungen).

Abbildung 2: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Jahresende, 2007-2013, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(78) Die Ausgleichsrücklage erreicht mit einem Bestand von rd. 907,9 Mio. Euro zum Ende 2013 nunmehr fast das doppelte Volumen, welches aus Sicht des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern notwendig ist, um ausreichend Vorsorge zum Ausgleich konjunkturentbedingter Einnahmeschwankungen zu treffen. Die Aufstockung der Ausgleichsrücklage dient damit neben der notwendigen Vorsorge für konjunkturell bedingte Schwankungen zugleich der Abmilderung des Wegfalls der SoBEZ ab 2020 sowie von zusätzlichen Finanzierungsrisiken u. a. im Bereich Asyl oder beim Abtrag der Deckungslücke zwischen Ausgabe- und Einnahmeresten. Für kommunale Zwecke sind in der Ausgleichsrücklage rd. 266 Mio. Euro gebunden. Des Weiteren sind in dieser Rücklage 30 Mio. Euro für Zuführungen an den Versorgungsfonds für die Verbeamtung von Lehrern und 70 Mio. Euro für die Aufstockung der Bürgschaftssicherungsrücklage zur Abdeckung eines erhöhten Bürgschaftsvolumens enthalten. Der Landesrechnungshof sieht mit Sorge, dass der hohe Bestand der Ausgleichsrücklage dazu führen könnte, zusätzliche fachpolitisch motivierte Begehrlichkeiten zu finanzieren.

(79) Mit der Einführung von Globalhaushalten und Wirtschaftsplänen an den Fachhochschulen des Landes wurde 2004 die Möglichkeit geschaffen, eine Hochschulrücklage aus nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen zu bilden. Obwohl bei den beiden Universitäten und der HMT erst 2006 Globalhaushalte eingeführt wurden, wurde dies auch für diese bereits im Jahr 2004 umgesetzt.

Die Höhe der Hochschulrücklage sowie die jährlichen Zu- und Abgänge sind in der Haushaltsrechnung in der Übersicht über den Bestand an Rücklagen ausgewiesen. Der Bestand der

Rücklage stieg von 10,9 Mio. Euro am 31.12.2004 auf 41,8 Mio. Euro am 31.12.2013 (vgl. Tabelle 5).

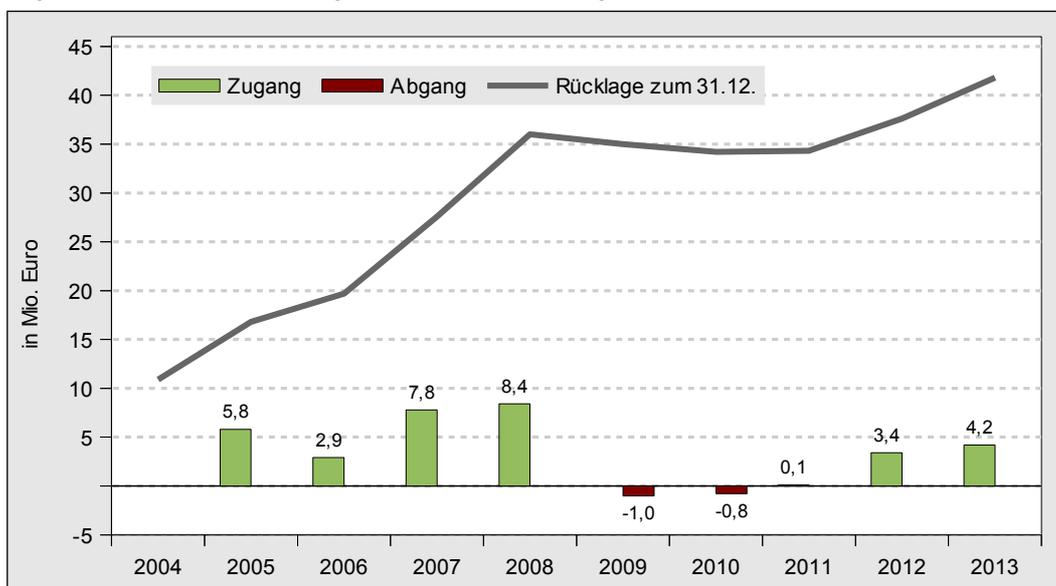
Tabelle 5: Haushaltseitige Entwicklung der Hochschulrücklage, 2005-2013, in Euro

| | Bestand | Zugang | Abgang | Bestand neu |
|------|----------------|--------------|--------------|---------------|
| | 31.12. Vorjahr | in Euro | | |
| 2005 | 10.943.194,20 | 5.944.335,76 | 116.480,29 | 16.771.049,67 |
| 2006 | 16.771.049,67 | 4.182.823,11 | 1.237.214,28 | 19.716.658,50 |
| 2007 | 19.716.658,50 | 8.962.710,85 | 1.127.707,30 | 27.551.662,05 |
| 2008 | 27.551.662,05 | 9.654.356,31 | 1.212.132,90 | 35.993.885,46 |
| 2009 | 35.993.885,46 | 1.252.456,67 | 2.207.723,75 | 35.038.618,38 |
| 2010 | 35.038.618,38 | 2.550.068,92 | 3.387.822,95 | 34.200.864,35 |
| 2011 | 34.200.864,35 | 3.355.756,48 | 3.292.601,07 | 34.264.019,76 |
| 2012 | 34.264.019,76 | 5.800.603,05 | 2.438.636,72 | 37.625.986,09 |
| 2013 | 37.625.986,09 | 7.155.880,59 | 2.941.440,89 | 41.840.425,79 |

Quelle: Bildungsministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung.

Die Jahre 2004 bis 2008 sind geprägt von hohen jährlichen Zugängen. In den Jahren 2009 und 2010 wurden der Rücklage saldiert Mittel entnommen. Im Jahr 2011 erfolgte nur eine geringe Zuführung. In den Jahren 2012 und 2013 erfolgten im Saldo wieder deutliche Zuführungen, sodass seitdem nach zwischenzeitlich nur geringen Veränderungen wieder ein starker Anstieg der Höhe der Rücklage zu verzeichnen ist (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Globale Entwicklung der Hochschulrücklage, 2004-2013, in Mio. Euro



Quelle: Bildungsministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung.

(80) Die Hochschulen können in unbegrenzter Höhe Mittel in die Rücklage übertragen, diese aber auch jederzeit in unbegrenzter Höhe und ohne Vorliegen besonderer Gründe der Rücklage wieder entnehmen.

Die Bildung der Rücklage beeinflusst das Liquiditätsmanagement des Landes. Entnahmen aus der Rücklage bedeuten eine Inanspruchnahme der Ausgabeermächtigung und führen zu einer Verringerung der angelegten Liquiditätsüberschüsse bzw. zu einer höheren Kassenkreditaufnahme. Da es sich bei der Rücklage nicht um Geld handelt, das hinterlegt wurde, sondern nur um nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen, handelt es sich aus Sicht des Landes haushaltswirtschaftlich um Verbindlichkeiten gegenüber den Hochschulen, die eingegangen wurden, für die aber keine separate Vorsorge getroffen worden ist.

Der Landesrechnungshof empfahl, Regelungen zu treffen, die die Höhe der Rücklage begrenzen und verhindern, dass die Hochschulen in unbegrenzter Höhe über zusätzliche Ausgabeermächtigungen aus Rücklagemitteln verfügen⁵⁷.

(81) Aus der Vermögensrechnung ist nicht ersichtlich, wie hoch die Rücklage der einzelnen Hochschule ist. Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes haben gezeigt, dass auch das Bildungsministerium nicht über diese Information verfügt. Die bei den Hochschulen erhobenen Zahlen zum Stand ihrer Rücklage in den einzelnen Jahren bis zum Jahr 2013 wichen in der Summe von dem in der Vermögensrechnung für die einzelnen Haushaltsjahre ausgewiesenen Bestand der Rücklage ab. Der Landesrechnungshof empfahl, statt einer globalen Hochschulrücklage sechs hochschulspezifische Rücklagen auszuweisen.

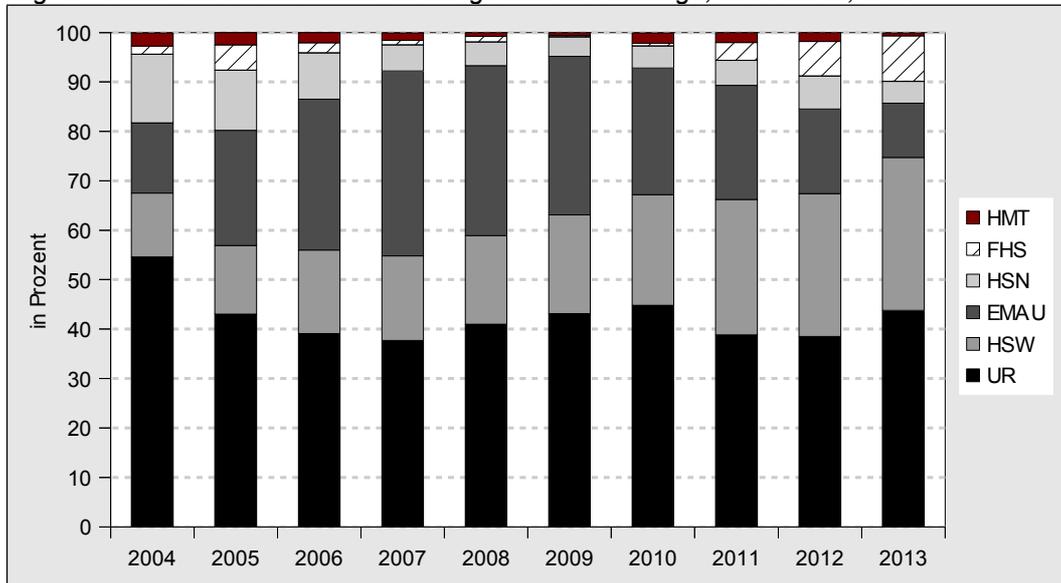
Das Finanzministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass mit dem Haushaltsplan 2014/2015 in den Hochschulkapiteln jeweils Titel für hochschulspezifische Rücklagen eingerichtet worden sind. Dementsprechend würden künftig in der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht hochschulspezifische Rücklagen ausgewiesen.

(82) Das Bildungsministerium entnahm in der Vergangenheit der Rücklage Mittel zur Deckung von Mehrbedarfen der Universitätsmedizinen. Die Universitätsmedizinen sind nicht Teil der Hochschulrücklage. Die entnommenen Mittel wurden zu einem späteren Zeitpunkt der Hochschulrücklage wieder zugeführt. Im Haushaltsjahr 2013 erfolgte eine Zuführung an die Hochschulrücklage i. H. v. 278.177,60 Euro aus dem Kapitel der Universitätsmedizin Rostock. Da die Universitätsmedizinen kein Teil der Hochschulrücklage sind, hält der Landesrechnungshof die vorübergehende Verwendung von Mitteln der Hochschulrücklage zu Gunsten der Universitätsmedizinen für nicht gerechtfertigt.

⁵⁷ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Sonderbericht über die Prüfung der Hochschulfinanzierung, S. 88.

(83) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Prüfung bei den Hochschulen die dort in den Jahresabschlüssen ausgewiesene Höhe der Rücklage erhoben und daraus für die einzelnen Jahre den Anteil jeder Hochschule an der Hochschulrücklage ermittelt (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Anteil der Hochschulen an der gesamten Rücklage, 2004-2013, in %



Quelle: Angaben der Hochschulen; eigene Darstellung.

Die Hochschulrücklage wird bis 2010 dominiert von den beiden Universitäten und der Hochschule Wismar (HSW). Ab 2011 sinkt der Anteil der Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald (EMAU). Im Jahr 2013 entfallen rd. 75 % der gesamten Rücklage auf die Universität Rostock (UR) und die HSW (UR 43,8 %, HSW 30,9 %). Die Fachhochschule Stralsund (FHS) konnte bis 2013 ihren Anteil an der gesamten Rücklage ausbauen. Der Anstieg der gesamten Rücklage ist überwiegend auf die Rücklagenbildung der HSW zurückzuführen. Die Anteile der Hochschule Neubrandenburg (HSN) und der Hochschule für Musik und Theater (HMT) haben sich verringert.

(84) Die Erhöhung des Nettovermögens bei den Sondervermögen um rd. 38,2 Mio. Euro ist im Wesentlichen auf saldierte Zugänge von rd. 19,0 Mio. Euro beim *Versorgungsfonds Mecklenburg-Vorpommern* zurückzuführen. Darüber hinaus wurden die Verbindlichkeiten des *Kommunalen Fonds zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen Mecklenburg-Vorpommern* um 34,0 Mio. Euro getilgt und damit das Nettovermögen dieses Sondervermögens um diesen Betrag verbessert (vgl. Tabelle 5).

(85) Bei den revolvingierenden Fonds gab es die größten saldierten Vermögenszuwächse beim Darlehensprogramm zur Förderung von regional strukturverbessernden Investitionsvorhaben (GRW-Ergänzungsprogramm) von rd. 7,8 Mio. Euro und beim IT-Future-Fonds Mecklenburg-Vorpommern von rd. 1,3 Mio. Euro. Darüber hinaus wurde in der Vermögensübersicht

2013 das Darlehensprogramm zur Förderung von Klimaschutz-Projekten in Mecklenburg-Vorpommern mit einem Bestand von 10,0 Mio. Euro nicht ausgewiesen.

Wie bereits im Vorjahr weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die derzeitige Form der Nachweisführung von revolvingierenden Fonds intransparent und ungeeignet ist, die Entwicklung, den Werteverzehr und die Zusammensetzung des Vermögens zu beurteilen. Revolvingierende Fonds sollten zukünftig analog zu den Sondervermögen im Haushaltsplan, in der Haushaltsrechnung und in der Vermögensübersicht dargestellt und nachgewiesen werden.

Das Finanzministerium merkt an, dass die Darstellung der revolvingierenden Fonds in der Vermögensübersicht gemäß § 86 LHO erfolgt. Weitergehende Betrachtungen, wie Zusammensetzung oder Werteverzehr, seien nicht Aufgabe der Vermögensübersicht.

Der Landesrechnungshof sieht aus Gründen der Transparenz für geboten an, die Darstellung der revolvingierenden Fonds in der Haushaltsrechnung zu verbessern.

6.2 Entwicklung der Schulden

(86) Bei der kalendermäßigen Betrachtung des Schuldenstandes wurden in 2013 tatsächlich rd. 99,8 Mio. Euro am Kapitalmarkt getilgt. Der fundierte Schuldenstand betrug zum Jahresende somit rd. 9.480,1 Mio. Euro.

Unter Berücksichtigung der zum Stichtag 31.12.2013 noch nicht valuierten Kreditaufnahmen⁵⁸ für 2013 in Höhe von rd. 677,8 Mio. Euro (in 2012 von rd. 778,0 Mio. Euro) betrug die haushaltsmäßige Verschuldung für Ende 2013 rd. 10.157,9 Mio. Euro (für Ende 2012 rd. 10.357,9 Mio. Euro)⁵⁹. Daraus ergibt sich für das Haushaltsjahr 2013 eine haushaltsmäßige Netto-Tilgung von 200,0 Mio. Euro.

(87) Neben den fundierten Schulden waren zum Stichtag 31.12.2013 keine Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen worden. Erstmals mit der Vermögensübersicht 2013 werden unter der Position „Sonstige Schulden“ Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen mit einem Endbestand von rd. 14,3 Mio. Euro ausgewiesen. Hierbei handelt es sich um bis zum Jahresende bereits in Anspruch genommene Lieferungen und Leistungen durch das Land, deren Bezahlung jedoch erst im nächsten Haushaltsjahr 2014 fällig war.

⁵⁸ Bei den nicht valuierten Kreditaufnahmen handelt es sich um Kredite, die erst im Laufe des Jahres 2014 tatsächlich am Kapitalmarkt aufgenommen wurden, haushaltsmäßig aber dem Jahr 2013 zuzurechnen sind.

⁵⁹ Mit der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2013 erfolgte eine Korrektur der haushaltsmäßigen Verschuldung um rd. 3,56 Mio. Euro seit dem Haushaltsjahr 2003. Dies ist zurückzuführen auf die Sonderermächtigung in 2003 zur Übernahme der Investitionskredite der Liegenschaftsverwaltungs- und -verwertungsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH (LVVG) im Rahmen deren Liquidation (vgl. Art. 1 Nr. 2b des Haushaltsrechtsanpassungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern 2003 vom 14. April 2003, GVOBl. S. 234-243).

Tabelle 6: *Schuldenübersicht 2012 und 2013, in Euro*

| | Stand Ende 2012 | saldierte Zu- und Abgänge 2013 | Entwicklung | Stand Ende 2013 |
|--|----------------------|--------------------------------|---------------|----------------------|
| Fundierte Schulden | 9.579.875.257 | -99.825.064 | -1,04 % | 9.480.050.193 |
| Sonstige Schulden | 178.327.323 | -164.068.959 | | 14.258.364 |
| davon | | | | |
| Kassenverstärkungskredite | 165.000.000 | -165.000.000 | | 0 |
| Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen⁶⁰ | 13.327.323 | 931.041 | 6,99 % | 14.258.364 |
| Kreditähnliche Rechtsgeschäfte | 0 | 0 | | 0 |
| Gesamt | 9.758.202.580 | -263.894.023 | -2,7 % | 9.494.308.557 |

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(88) Zusätzlich zu den expliziten Schulden des Landes am Kapitalmarkt bestehen für das Land zukünftige Zahlungsverpflichtungen aus Versorgungsansprüchen der gegenwärtig im Landesdienst tätigen Beamtinnen und Beamten.

Für Beamtinnen und Beamte, die vor 2008 in den Landesdienst übernommen wurden, erfolgen keine kapitalgedeckten Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“. Die künftigen Versorgungsansprüche für diese Personengruppe (implizite Verschuldung) erhöhten sich in 2013 um rd. 206,7 Mio. Euro auf rd. 4.711,4 Mio. Euro. Der Anstieg resultiert im Wesentlichen aus zwischenzeitlich stattgefundenen Beförderungen, Aufstiegen in den Erfahrungsstufen und der erfolgten Besoldungserhöhung im Juli 2013.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, das kapitalgedeckte Versorgungssystem um weitere Beamtenjahrgänge zu erweitern und damit den Landeshaushalt perspektivisch von der impliziten Verschuldung zu entlasten.

Darüber hinaus regt er an, die Finanzierung der Versorgungslasten über den Versorgungsfonds in der Landesverfassung zu verankern.⁶¹

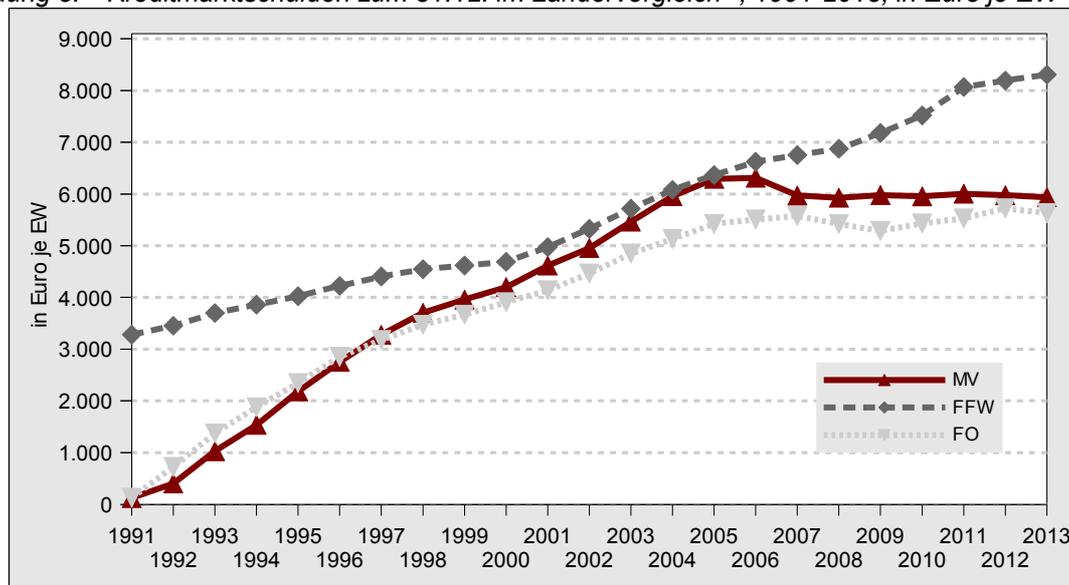
(89) Trotz Bevölkerungsrückgangs konnte die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes am Kapitalmarkt im Haushaltsjahr 2013 um 39 Euro je Einwohner auf 5.937 Euro je Einwohner weiter abgebaut werden (vgl. Abbildung 5). Damit liegt der Schuldenstand je Einwohner erneut unter der 6.000 Euro-Marke.

⁶⁰ Position wurde für das Haushaltsjahr 2013 neu die Vermögensübersicht aufgenommen. Daher kommt es zu Veränderungen des Endbestands 2012 bei der Position „Sonstige Schulden“ um den Betrag der „Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen“.

⁶¹ Analog zu der Regelung in Artikel 95 Abs. 7 der Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502).

Die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer Ost (FO) betrug Ende 2013 rd. 5.631 Euro je Einwohner und sank damit im Vergleich zu 2012 um rd. 92 Euro je Einwohner. Nach Bereinigung dieses Durchschnittswertes um den Freistaat Sachsen⁶² reduzierte sich der Pro-Kopf-Schuldenstand der übrigen drei ostdeutschen Flächenländer im Vergleich zum Vorjahr um rd. 151 Euro je Einwohner auf rd. 7.796 Euro je Einwohner.

Abbildung 5: Kreditmarktschulden zum 31.12. im Ländervergleich⁶³, 1991-2013, in Euro je EW



Quelle: ZDL⁶⁴; eigene Berechnungen.

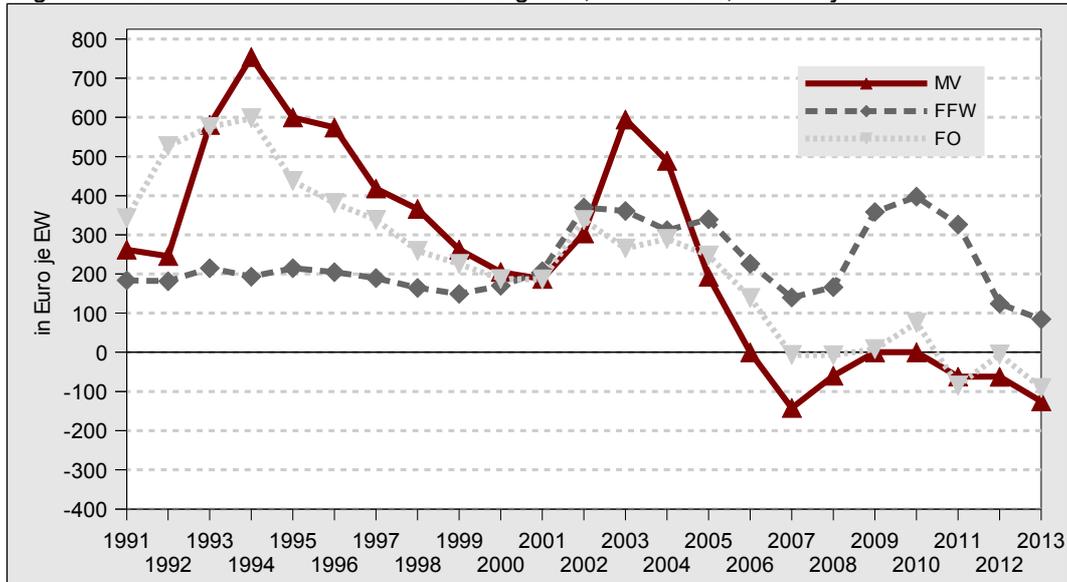
(90) Seit 2006 hat das Land Mecklenburg-Vorpommern in jedem Jahr seinen Haushalt ohne Nettoneuverschuldung ausgleichen können. Während in 2013 alle Flächenländer Ost ihre Haushalte ohne Nettokreditaufnahmen abschließen konnten, gelang dies bei den FFW lediglich Bayern und Schleswig-Holstein. Insgesamt ist die durchschnittliche Nettokreditaufnahme der FFW jedoch weiterhin rückläufig (vgl. Abbildung 6).

⁶² Die vom Statistischen Bundesamt zum 31.12. eines Jahres ausgewiesene Höhe der Kreditmarktschulden kann die tatsächliche Verschuldungslage der Länder allerdings nicht unmittelbar widerspiegeln, da es aufgrund von Buchungen im sogenannten 5. Quartal („Auslaufperiode“ des Haushaltsjahres) sowie länderübergreifenden Unterschieden in der Haushaltstechnik zu deutlichen Abweichungen zwischen den stichtagsbezogenen Angaben und denen der Haushaltsabschlüsse kommen kann. Vgl. im Detail hierzu Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2009): Jahresbericht 2009 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2009, S. 17 f.

⁶³ 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.

⁶⁴ Die im Ländervergleich ausgewiesenen Werte und die darauf beruhenden Auswertungen weichen teilweise von denen in vergangenen Jahren dargestellten ab, da der Landesrechnungshof nunmehr auf die Datenbasis der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) abstellt.

Abbildung 6: Nettokreditaufnahme im Ländervergleich, 1991-2013, in Euro je EW



Quelle: ZDL, eigene Berechnungen.

6.3 Entwicklung der Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen

(91) Für Sicherheits- und Gewährleistungen wurde zum Ende des Haushaltsjahres 2012 ein Bestand von rd. 1.100,2 Mio. Euro ausgewiesen. Damit hat sich der Bestand um rd. 13,9 Mio. Euro bzw. 1,2 % verringert (vgl. Tabelle 7). Der Ermächtigungsrahmen für 2012 zur Übernahme von Sicherheits- und Gewährleistungen in Höhe von rd. 3.245,6 Mio. Euro wurde mit rd. 1.072,2 Mio. Euro bzw. 33,0 % in Anspruch genommen.

Tabelle 7: Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen, 2012 und 2013, in Euro

| | Stand Ende 2012 | saldierte Zu- und Abgänge 2013 | Entwicklung | Stand Ende 2013 |
|---|-------------------------|--------------------------------|----------------|-------------------------|
| Bürgschaften | 1.000.884.215,01 | -64.229.809,25 | -6,42 % | 936.654.405,76 |
| Sonstige Eventualverbindlichkeiten | 99.267.844,47 | -16.418.228,69 | -16,54 % | 82.849.615,78 |
| Gesamt | 1.100.152.059,48 | -80.648.037,94 | -7,33 % | 1.019.504.021,54 |

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(92) Das Volumen an übernommenen Bürgschaften verringerte sich in 2013 um rd. 64,2 Mio. Euro bzw. 6,4 %. Der deutlichste Rückgang war bei den Bürgschaften zur Förderung der Wirtschaft mit rd. 24,5 Mio. Euro und bei den Bürgschaften zur Förderung der Werften mit Standorten im Land zu verzeichnen. Bei den Eventualverbindlichkeiten reduzierte sich der Bestand im Vergleich zum Vorjahr um rd. 16,4 Mio. Euro bzw. 16,5 %. Wie bereits in 2012 ist der Rückgang vor allem auf saldierte Abgänge von rd. 10,5 Mio. Euro bei den Garantierklärungen zur Erlangung von Kommunalkrediten zugunsten nichtöffentlicher Träger von Krankenhäusern und Garantien zur Absicherung von veräußerten Darlehensforderungen zurückzuführen.

(93) Die Höhe der Ausfallzahlungen belief sich im Haushaltsjahr 2013 auf rd. 95,9 Mio. Euro im Vergleich zu rd. 158,2 Mio. Euro im Vorjahr. Die höchsten Ausfallzahlungen entfielen mit rd. 91,7 Mio. Euro auf den Werften-Sektor. Seit 1991 wurde das Land bisher mit rd. 665,5 Mio. Euro aus übernommenen Sicherheits- und Gewährleistungen in Anspruch genommen. Dem gegenüber stehen Einnahmen aus Bürgschaftsregress von kumuliert seit 1991 rd. 8,0 Mio. Euro.

III. Lagebericht

(94) Im nachfolgenden Abschnitt werden die sozioökonomischen Rahmenbedingungen sowie die finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landes dargestellt. Konsolidierungs- und Effizienzpotentiale werden anhand vergleichender Analysen aufgezeigt. Die Untersuchungen basieren auf einwohnerbezogenen Daten, die in Relation zu den anderen Bundesländern gesetzt werden. Als Vergleichsmaßstab dienen dabei vorrangig die beiden Ländergruppen der finanzschwachen Westflächenländer (FFW)⁶⁵ und der ostdeutschen Flächenländer (FO)⁶⁶. Sie bilden adäquate finanzwirtschaftliche Bezugspunkte, an denen sich Mecklenburg-Vorpommern orientieren muss. Da ab dem Jahr 2011 die Daten des Zensus 2011 verwendet werden, kann es zu Sprüngen in den Zeitreihen kommen.

1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern

(95) In Mecklenburg-Vorpommern setzt sich die seit dem Jahr 1990 sinkende Entwicklung der Bevölkerungszahl weiter fort. Am 30.06.2013 hatte das Land 1.596.899 Einwohner. Im Vergleich zum Vorjahreswert hat die Bevölkerungszahl um 0,4 % abgenommen.

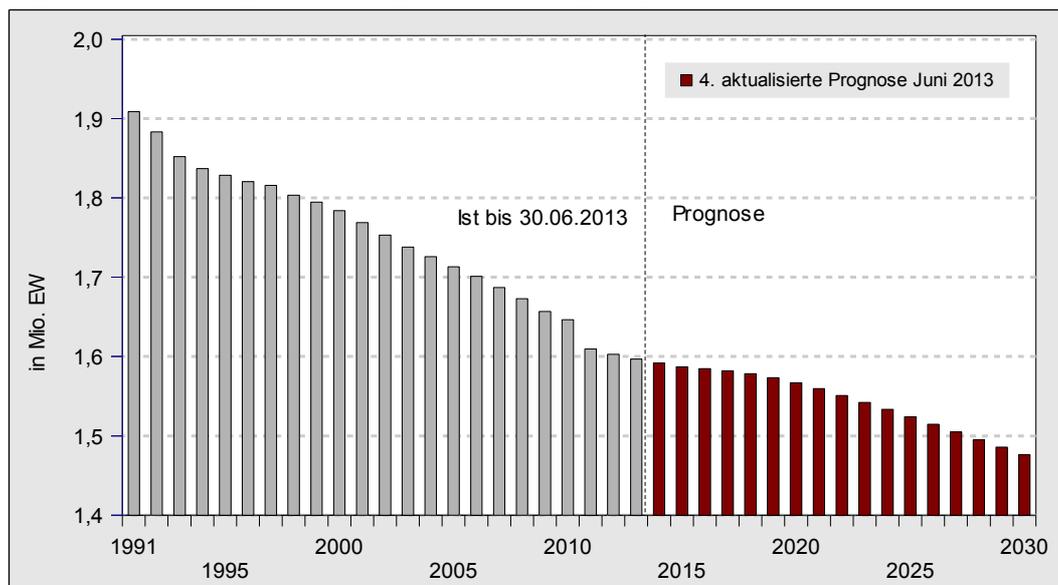
Damit ist Mecklenburg-Vorpommern weiterhin das einwohnerschwächste ostdeutsche Bundesland. Im gesamtdeutschen Vergleich verfügen lediglich das Saarland und Bremen über eine geringere Einwohnerzahl. Bezogen auf die Fläche ist Mecklenburg-Vorpommern mit 69 Einwohnern pro Quadratkilometer zudem das am dünnsten besiedelte Bundesland.

Die mittlere Variante der vierten aktualisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern von 2013 erwartet einen weiteren Rückgang der Einwohnerzahlen. Im Jahr 2030 wird ein Bevölkerungsstand von nur noch rd. 1,48 Mio. Einwohnern prognostiziert (vgl. Abbildung 7). Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte muss in Anbetracht dieser Entwicklung, insbesondere auf der Ausgabeseite, weiter fortgeführt werden.

⁶⁵ Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein.

⁶⁶ Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, 1991-2030, in Mio. EW



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

(96) Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) zeigt die Wirtschaftskraft unter Berücksichtigung der Inflation. Im Jahr 2013 verzeichnete Mecklenburg-Vorpommern ein negatives Wirtschaftswachstum von 1,1 % und liegt damit deutlich hinter den Ostflächenländern (0,1 %) zurück (vgl. Tabelle 8)⁶⁷. In der Vergleichsgruppe der FFW ist für 2013 ein Nullwachstum zu konstatieren. Im Bundesdurchschnitt ist das BIP um 0,4 % real gewachsen. Somit hat Mecklenburg-Vorpommern 2013 auch im Vergleich mit den anderen Ländern relativ an Wirtschaftskraft verloren.

Tabelle 8: Veränderung des realen BIP in den Bundesländern, 2011-2013, in %

| | BB | MV | NI | RP | SL | SN | ST | SH | TH | FO | FFW | D |
|-------------|-----|------|-----|-----|------|------|------|------|------|-----|-----|-----|
| 2011 | 0,4 | 1,5 | 4,2 | 3,2 | 4,2 | 2,5 | -1,5 | 2,1 | 3,6 | 1,4 | 3,6 | 3,3 |
| 2012 | 0,7 | 0,7 | 0,4 | 1,0 | -0,2 | -0,6 | 0,7 | 0,9 | -0,6 | 0,0 | 0,6 | 0,7 |
| 2013 | 0,7 | -1,1 | 0,0 | 0,2 | -1,3 | 0,3 | -1,2 | -0,1 | 0,5 | 0,1 | 0,0 | 0,4 |

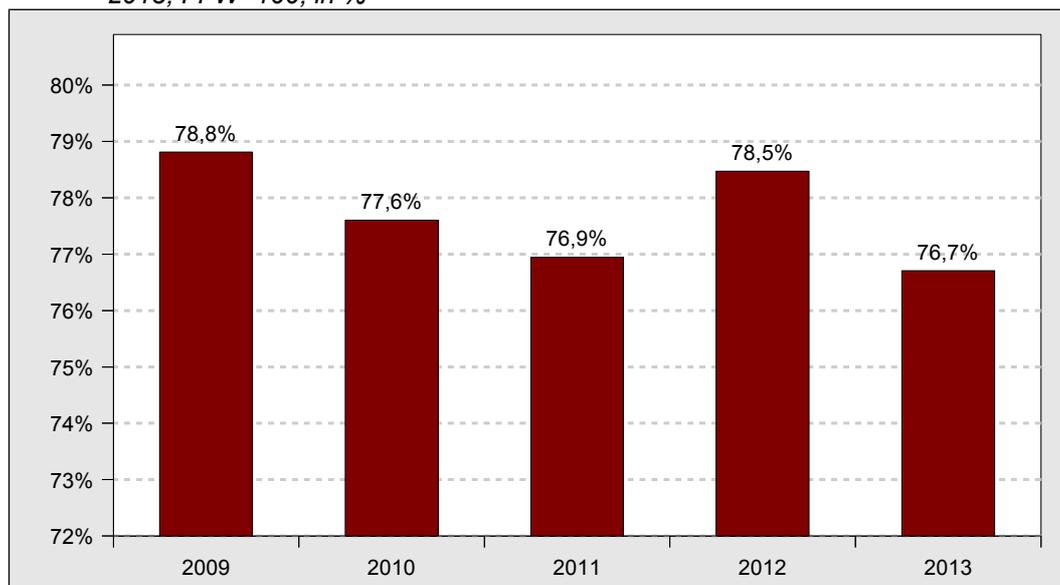
Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; eigene Darstellung.

(97) Das mittelfristige Ziel ist, eine mit den FFW vergleichbare Wirtschaftsleistung zu erreichen. Nachdem im Jahr 2012 eine Wirtschaftskraft, gemessen am nominalen BIP⁶⁸ je Einwohner, von 78,5 % der FFW erreicht wurde, ist der Wert im Jahr 2013 auf 76,7 % abgesunken. Die wirtschaftliche Entwicklung in 2013 hat die Lücke wieder größer werden lassen und den Angleichungsprozess gedämpft (vgl. Abbildung 8).

⁶⁷ Es bestehen Unterschiede zwischen den hier angegebenen Werten für das reale BIP der einzelnen Länder und den Werten des letzten Landesfinanzberichts 2013. So wurde im letzten Landesfinanzbericht beispielsweise für Mecklenburg-Vorpommern für das Jahr 2012 ein reales BIP-Wachstum von 1,9 % ausgewiesen. Der Wert für 2012 wurde jedoch nachträglich auf 0,7 % revidiert.

⁶⁸ Das nominale BIP weist die Wirtschaftskraft in jeweiligen Preisen, also ohne Inflationsbereinigung aus.

Abbildung 8: Angleichungsprozess Mecklenburg-Vorpommerns beim nominalen BIP je EW, 2009-2013, FFW=100, in %



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und ZDL; eigene Darstellung.

Im Vergleich mit dem Durchschnitt aller westdeutschen Flächenländer erreicht Mecklenburg-Vorpommern sogar lediglich ein Niveau von 65,7 % des nominalen BIP.

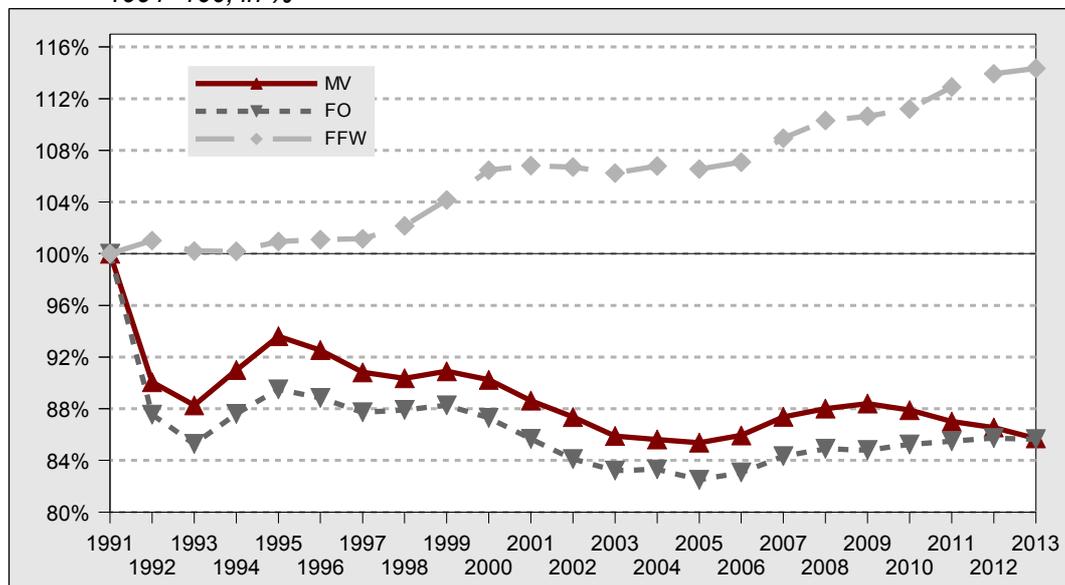
Diese Zahlen zeigen, dass die Angleichung der Wirtschaftskraft auch nach über zwei Jahrzehnten seit der Wiedervereinigung noch nicht erfolgt ist und seit etlichen Jahren stagniert. Doch gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des Auslaufens der Solidarpaktmittel bis 2020 ist es notwendig, nachhaltig strukturelle Maßnahmen zu ergreifen, um den Aufholprozess zu stärken bzw. eine Vergrößerung der wirtschaftlichen Lücke zu verhindern. Um Investitionen in zukunftssichernde Bereiche wie Bildung und Infrastruktur weiter zu ermöglichen, sind das Zurückführen konsumtiver Ausgaben sowie eine an die Demografie angepasste Ausgabenstruktur umzusetzen.

(98) Der Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen seit 2009 setzte sich weiter fort. Im Jahr 2013 erreichte die Erwerbstätigkeit lediglich 85,7 % des Niveaus von 1991 (vgl. Abbildung 9). Eine ähnliche Situation ist ebenfalls im Durchschnitt der ostdeutschen Vergleichsländer zu verzeichnen. Dort erreichte die Erwerbstätigkeit ein Niveau von 85,6 %. Eine gänzlich entgegengesetzte Entwicklung fand in den finanzschwachen Westflächenländern statt. Dort nimmt die Anzahl der Erwerbstätigen über den Beobachtungszeitraum stetig zu.

Bezogen auf die Einwohnerzahl ist die Anzahl der Erwerbstätigen mit Arbeitsort in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2013 im Vergleich zum Vorjahr von rd. 453 Erwerbstätige je 1.000 Einwohner auf 450 Erwerbstätige leicht zurückgegangen. Der Wert liegt damit sowohl

unter dem Durchschnitt der westdeutschen (rd. 488) als auch der ostdeutschen Vergleichsländer (rd. 467).

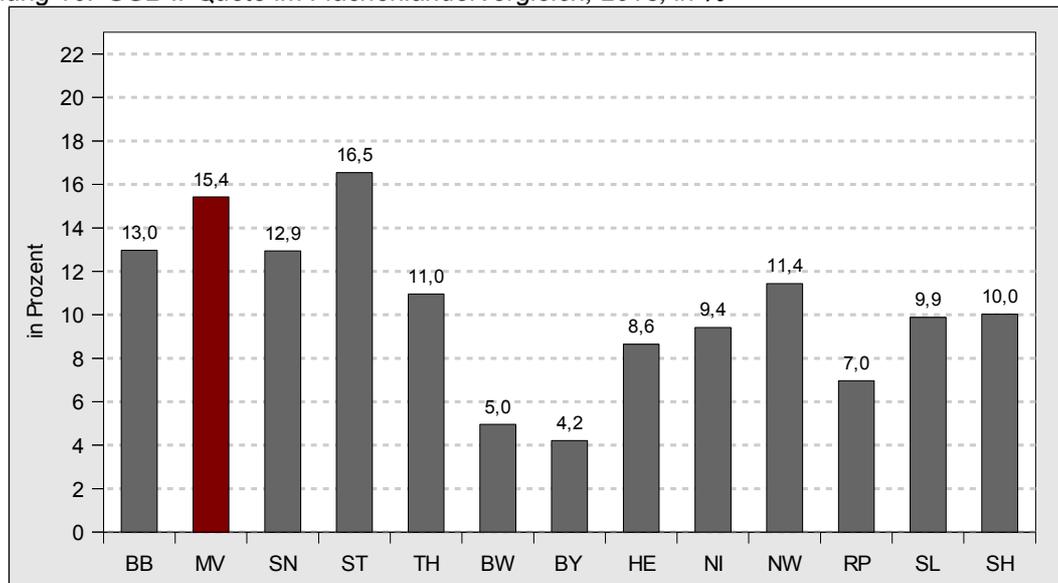
Abbildung 9: Entwicklung der Erwerbstätigkeit (am Arbeitsort) im Ländervergleich, 1991-2013, 1991=100, in %



Quelle: Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung; eigene Darstellung.

(99) Ein weiterer Indikator für die wirtschaftliche Entwicklung ist die SGB II-Quote. Sie stellt die Summe von Empfängern von Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzgebung (SGB II) und der Bevölkerung unter 65 Jahren in Relation. Mecklenburg-Vorpommern musste 2013 mit 15,4 % den zweithöchsten Wert aller Flächenländer verzeichnen (vgl. Abbildung 10). Nur Sachsen-Anhalt wies eine höhere Quote (16,5 %) auf. Trotz des realen wirtschaftlichen Rückgangs in 2013 ist die SGB II-Quote im Vergleich zum Vorjahr um 0,3 Prozentpunkte gesunken, was auf die momentan relativ stabile Lage des Arbeitsmarkts hinweist.

Abbildung 10: SGB II-Quote im Flächenländervergleich, 2013, in %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich

(100) In dem nachfolgenden Abschnitt gibt der Landesrechnungshof zunächst auf Grundlage von vier verschiedenen Kennziffern eine Übersicht über die Finanzlage der Flächenländer im Jahr 2013. Hierauf folgt eine finanzwirtschaftliche Analyse von Mecklenburg-Vorpommern. Mit dieser wird u. a. der Stand und die Entwicklung betrachtet.

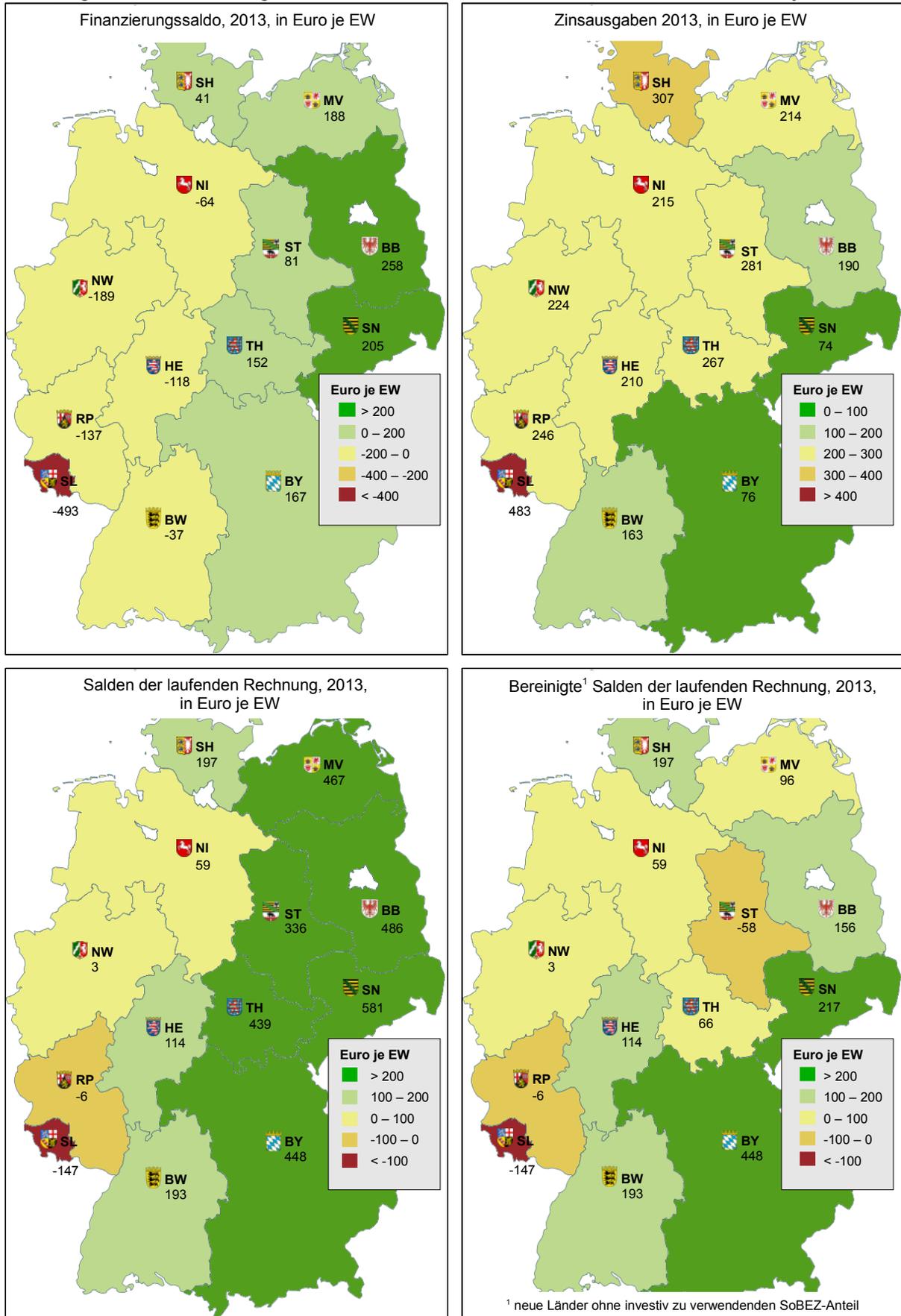
Einen ersten Überblick über die Finanzlage der Länder vermittelt der Finanzierungssaldo, der sich in der Gesamtsicht 2013 weiter positiv entwickelt hat. Alle ostdeutschen Länder wiesen 2013 einen Überschuss auf. Die westdeutschen Länder konnten mit Ausnahme von Bayern und Schleswig-Holstein hingegen keinen Überschuss erzielen.

Die Zinsausgaben 2013, die von der Höhe des Schuldenstandes abhängen, streuen von 74 Euro je Einwohner (Sachsen) bis zu 483 Euro je Einwohner (Saarland). Mecklenburg-Vorpommern nimmt mit 214 Euro je Einwohner im Vergleich mit den anderen ostdeutschen Ländern hier den Mittelfeldplatz ein.

Beinahe ausnahmslos konnten die Länder 2013 positive Salden der laufenden Rechnung nachweisen. Nur Saarland und Rheinland-Pfalz gelang dies nicht. Dort waren keine originären eigenen Mittel zur Finanzierung von Investitionen vorhanden.

Werden die Salden der laufenden Rechnung um Mittel des Solidarpakts bereinigt, verschlechtert sich die finanzwirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Länder erheblich. So reduziert sich der laufende Überschuss Mecklenburg-Vorpommerns modellhaft um mehr als die Hälfte auf 96 Euro je Einwohner (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2013, in Euro je EW

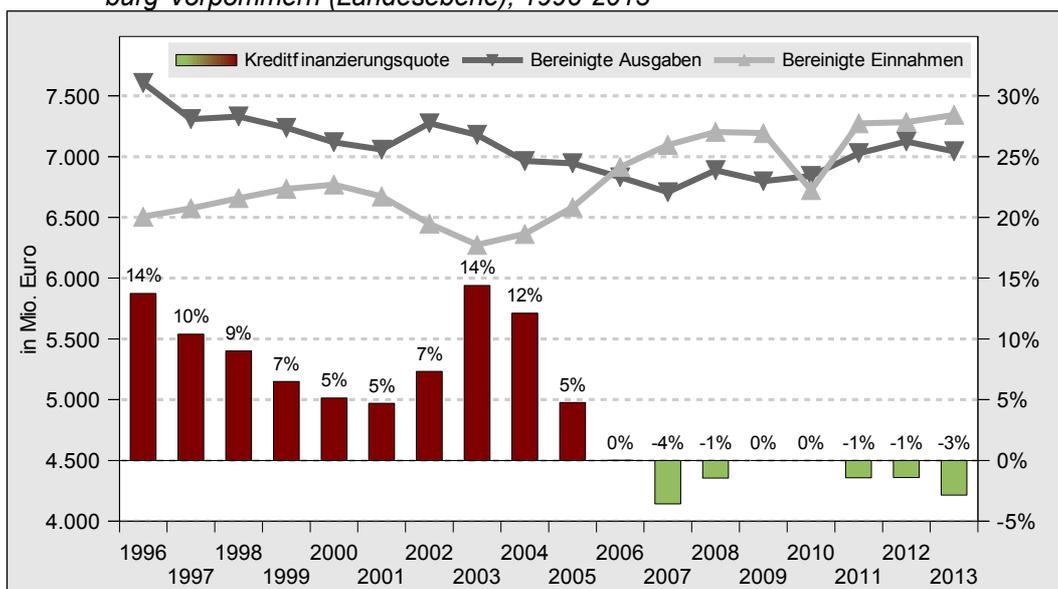


Quelle: Statistisches Bundesamt, BMF, eigene Darstellung.

2.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

(101) Die Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben hat ihren positiven Verlauf in 2013 fortgesetzt (Abbildung 12). Während die bereinigten Einnahmen auf 7.343,3 Mio. Euro erneut zulegten, sind die bereinigten Ausgaben auf 7.043,5 Mio. Euro leicht gesunken. Zum ersten Mal seit 2009 haben sich die bereinigten Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr rückläufig entwickelt. Daraus ergibt sich für das Jahr 2013 ein positiver Finanzierungssaldo von 299,8 Mio. Euro.

Abbildung 12: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1996-2013



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(102) Aufgrund der Entwicklung der Einnahme- und Ausgabeseite mussten im Jahr 2013 zum achten Mal in Folge keine fundierten Schulden aufgenommen werden. Die Nettokreditaufnahme⁶⁹ belief sich auf -2,8 %. Der eingeschlagene Konsolidierungspfad wird somit weiter fortgesetzt.

(103) Die Tabellen 9 und 10 zeigen die wesentlichen Einflussfaktoren für die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts seit 2008 einschließlich der Soll-Ansätze für das Haushaltsjahr 2014.

⁶⁹ Relation von Nettokreditaufnahme und bereinigten Ausgaben eines Haushaltsjahres.

Tabelle 9: Ist-Einnahmen 2008-2013 sowie Soll-Ansätze der Einnahmen 2014, in Mio. Euro

| Einnahmen - in Mio. Euro - | Grupp.- Nr. | Ist 2008 | Ist 2009 | Ist 2010 | Ist 2011 | Ist 2012 | Ist 2013 | Soll 2014 |
|---|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Steuern und steuerähnliche Abgaben | 0 | 3.709,4 | 3.454,5 | 3.309,7 | 3.510,5 | 3.816,0 | 3.910,6 | 4.002,2 |
| Steuern | | 3.708,5 | 3.453,6 | 3.309,0 | 3.508,6 | 3.805,7 | 3.898,4 | 4.002,2 |
| Verwaltungseinnahmen | 1 | 298,1 | 338,9 | 295,9 | 301,5 | 303,8 | 332,1 | 276,4 |
| Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen | 2 | 2.724,9 | 2.589,6 | 2.595,3 | 2.687,1 | 2.624,9 | 2.576,1 | 2.436,5 |
| Länderfinanzausgleich | | 550,5 | 476,5 | 394,3 | 389,9 | 460,3 | 469,1 | 448,0 |
| Allgemeine BEZ | | 202,4 | 172,2 | 154,2 | 166,3 | 181,7 | 182,3 | 187,0 |
| BEZ für teilungsbedingte Lasten | | 1077,4 | 1002,0 | 921,2 | 845,8 | 765,0 | 689,6 | 608,7 |
| BEZ wegen Kosten politischer Führung | | 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 | 90,9 | 90,9 | 99,5 |
| Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen | 3 ohne 32 | 567,7 | 916,2 | 669,7 | 805,1 | 825,2 | 660,5 | 580,1 |
| investive Zuweisungen und Zuschüsse | 33/34 | 471,1 | 810,4 | 522,4 | 774,7 | 539,3 | 524,5 | 473,9 |
| Entnahme aus Rücklagen | 35 | 83,5 | 104,0 | 146,1 | 28,5 | 281,7 | 130,1 | 83,5 |
| Überschüsse aus Vorjahren | 36 | 10,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Haushaltstechnische Verrechnungen | 38 | 2,4 | 1,8 | 1,2 | 1,8 | 4,1 | 6,0 | 22,8 |
| Nettokreditaufnahme | 32 | 0,0 |
| Gesamteinnahmen | | 7.131,7 | 7.299,1 | 6.870,6 | 7.304,2 | 7.569,9 | 7.569,5 | 7.295,3 |
| Bereinigte Einnahmen* | | 7.095,9 | 7.203,4 | 6.723,3 | 7.273,9 | 7.284,1 | 7.283,7 | 7.189,0 |
| Bereinigte laufende Einnahmen (ohne OGr 33/34) | | 6.584,9 | 6.393,0 | 6.200,9 | 6.499,2 | 6.744,8 | 6.759,2 | 6.715,1 |
| Nachrichtlich: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen (LFA/FehlbetragsBEZ) | | 4.259,3 | 4.102,2 | 3.857,5 | 4.064,8 | 4.447,7 | 4.549,8 | 4.637,2 |

| - relative Abweichung zum Vorjahr - | Grupp.- Nr. | Ist 2008 | Ist 2009 | Ist 2010 | Ist 2011 | Ist 2012 | Ist 2013 | Soll 2014 |
|---|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Steuern und steuerähnliche Abgaben | 0 | 4,8% | -6,9% | -4,2% | 6,1% | 8,7% | 2,5% | 4,9% |
| Steuern | | 4,8% | -6,9% | -4,2% | 6,0% | 8,5% | 2,4% | 5,2% |
| Verwaltungseinnahmen | 1 | -5,7% | 13,7% | -12,7% | 1,9% | 0,8% | 9,3% | -9,0% |
| Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen | 2 | -0,2% | -5,0% | 0,2% | 3,5% | -2,3% | -1,9% | -7,2% |
| Länderfinanzausgleich | | 4,7% | -13,5% | -17,2% | -1,1% | 18,1% | 1,9% | -2,7% |
| FehlbetragsBEZ | | 3,6% | -14,9% | -10,4% | 7,8% | 9,3% | 0,3% | 2,9% |
| SoBEZ für teilungsbedingte Lasten | | -1,5% | -7,0% | -8,1% | -8,2% | -9,6% | -9,9% | -20,4% |
| PolBEZ | | -0,1% | 0,0% | 0,1% | -0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit | | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | -29,0% | 0,0% | 9,4% |
| Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen | 3 ohne 32 | 3,8% | 61,4% | -26,9% | 20,2% | 2,5% | -20,0% | -29,7% |
| investive Zuweisungen und Zuschüsse | 33/34 | -7,8% | 72,0% | -35,5% | 48,3% | -30,4% | -2,7% | -12,1% |
| Entnahme aus Rücklagen | 35 | 221,2% | 24,6% | 40,5% | -80,5% | 888,4% | -53,8% | -70,4% |
| Haushaltstechnische Verrechnungen | 38 | -75,8% | -25,0% | -33,3% | 50,0% | 127,8% | 45,5% | 454,9% |
| Nettokreditaufnahme | 32 | 0,0% |
| Gesamteinnahmen | | 2,4% | 2,3% | -5,9% | 6,3% | 3,6% | 0,0% | -3,6% |
| Bereinigte Einnahmen* | | 1,5% | 1,5% | -6,7% | 8,2% | 0,1% | 0,0% | -1,3% |
| Bereinigte laufende Einnahmen (ohne OGr 33/34) | | 2,2% | -2,9% | -3,0% | 4,8% | 3,8% | 0,2% | -0,4% |
| Nachrichtlich: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen (LFA/FehlbetragsBEZ) | | 4,7% | -3,7% | -6,0% | 5,4% | 9,4% | 2,3% | 4,3% |

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Tabelle 10: Ist-Ausgaben 2008-2013 sowie Soll-Ansätze der Ausgaben 2014, in Mio. Euro

| Ausgaben - in Mio. Euro - | Grupp.- Nr. | Ist 2008 | Ist 2009 | Ist 2010 | Ist 2011 | Ist 2012 | Ist 2013 | Soll 2014 |
|--|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Personalausgaben | 4 | 1.535,0 | 1.572,1 | 1.657,0 | 1.699,7 | 1.751,8 | 1.797,8 | 1.906,4 |
| Sächliche Verwaltungsausgaben | 51-54 | 347,7 | 356,2 | 374,4 | 378,2 | 373,7 | 393,4 | 420,1 |
| Zinsausgaben am Kreditmarkt | 57 | 433,4 | 406,5 | 380,7 | 367,1 | 366,6 | 342,4 | 344,5 |
| Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt | 59 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 100,0 | 200,0 | 0,0 |
| Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen | 6 | 3.357,6 | 3.283,3 | 3.232,5 | 3.287,9 | 3.343,9 | 3.399,2 | 3.488,7 |
| Kommunaler Finanzausgleich | | 1.178,0 | 1.156,8 | 977,2 | 922,6 | 959,4 | 1058,9 | 987,0 |
| Soziale Sicherung | | 1.086,8 | 1.116,0 | 1.120,3 | 1.221,1 | 1.198,8 | 1.242,1 | 1.295,6 |
| Schuldendiensthilfen | | 24,1 | 21,8 | 20,2 | 18,1 | 15,1 | 14,1 | 19,0 |
| Investitionsausgaben | 7,8 | 1.213,5 | 1.159,8 | 1.191,2 | 1.288,2 | 1.276,0 | 1.096,5 | 1.112,9 |
| Baumaßnahmen (einschl. BBL) | 7 | 193,1 | 207,3 | 216,8 | 285,7 | 258,1 | 247,8 | 243,3 |
| sonstige Sachinvestitionen | 81,82 | 41,9 | 80,2 | 61,3 | 85,6 | 48,2 | 46,5 | 72,7 |
| Investitionsförderung | 83-89 | 978,5 | 872,3 | 913,1 | 916,9 | 969,7 | 802,2 | 796,9 |
| darunter: Kommunaler Finanzausgleich | | 160,4 | 165,8 | 142,8 | 148,0 | 155,4 | 156,9 | 142,2 |
| Besondere Finanzierungsausgaben | 9 | 312,9 | 521,2 | 34,7 | 182,0 | 357,5 | 250,0 | 22,8 |
| Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke | 91 | 310,5 | 519,4 | 33,6 | 180,1 | 353,4 | 244,0 | 0,0 |
| 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 | 0,0 |
| Haushaltstechnische Verrechnungen | 98 | 2,4 | 1,8 | 1,2 | 1,8 | 4,1 | 6,0 | 22,8 |
| Gesamtausgaben | | 7.300,1 | 7.299,1 | 6.870,5 | 7.303,2 | 7.569,5 | 7.479,3 | 7.295,3 |
| Bereinigte Ausgaben* | | 6.887,2 | 6.777,9 | 6.835,7 | 7.021,3 | 7.112,0 | 7.029,3 | 7.272,5 |
| Bereinigte laufende Ausgaben (ohne HGr 7,8) | | 5.673,7 | 5.618,1 | 5.644,5 | 5.733,1 | 5.836,0 | 5.932,8 | 6.159,6 |
| - relative Abweichung zum Vorjahr - | Grupp.- Nr. | Ist 2008 | Ist 2009 | Ist 2010 | Ist 2011 | Ist 2012 | Ist 2013 | Soll 2014 |
| Personalausgaben | 4 | -0,3% | 2,4% | 5,4% | 2,6% | 3,1% | 2,6% | 6,0% |
| Sächliche Verwaltungsausgaben | 51-54 | -2,5% | 2,5% | 5,1% | 1,0% | -1,2% | 5,3% | 6,8% |
| Zinsausgaben am Kreditmarkt | 57 | -6,0% | -6,2% | -6,4% | -3,6% | -0,1% | -6,6% | 0,6% |
| Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt | 59 | -58,3% | -100,0% | -100,0% | | | | -100,0% |
| Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen | 6 | 3,6% | -2,2% | -1,5% | 1,7% | 1,7% | 1,7% | 2,6% |
| Kommunaler Finanzausgleich | | 7,7% | -1,8% | -15,5% | -5,6% | 4,0% | 10,4% | -6,8% |
| Soziale Sicherung | | 0,9% | 2,7% | 0,4% | 9,0% | -1,8% | 3,6% | 4,3% |
| Schuldendiensthilfen | | -0,4% | -9,5% | -7,3% | -10,4% | -16,6% | -6,6% | 34,8% |
| Investitionsausgaben | 7,8 | 9,3% | -4,4% | 2,7% | 8,1% | -0,9% | -14,1% | 1,5% |
| Baumaßnahmen (einschl. BBL) | 7 | -11,0% | 7,4% | 4,6% | 31,8% | -9,7% | -4,0% | -1,8% |
| sonstige Sachinvestitionen | 81,82 | -27,6% | 91,4% | -23,6% | 39,6% | -43,7% | -3,6% | 56,5% |
| Investitionsförderung | 83-89 | 17,1% | -10,9% | 4,7% | 0,4% | 5,8% | -17,3% | -0,7% |
| darunter: Kommunaler Finanzausgleich | | 2,8% | 3,4% | -13,9% | 3,6% | 5,0% | 1,0% | -9,4% |
| Besondere Finanzierungsausgaben | 9 | 69,6% | 66,6% | -93,3% | 424,4% | 96,5% | -30,1% | -90,9% |
| Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke | 91 | 77,7% | 67,3% | -93,5% | 436,0% | 96,2% | -31,0% | -100,0% |
| Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren | 96 | | | | | | | |
| Globale Mehr- und Minderausgaben | 97 | | | | | | | |
| Haushaltstechnische Verrechnungen | 98 | -75,8% | -25,0% | -33,3% | 50,0% | 127,8% | 45,5% | 281,3% |
| Gesamtausgaben | | 2,4% | 0,0% | -5,9% | 6,3% | 3,6% | -1,2% | -2,5% |
| Bereinigte Ausgaben* | | 2,7% | -1,6% | 0,9% | 2,7% | 1,3% | -1,2% | 3,5% |
| Bereinigte laufende Ausgaben (ohne HGr 7,8) | | 1,4% | -1,0% | 0,5% | 1,6% | 1,8% | 1,7% | 3,8% |

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

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(104) Wie Tabelle 9 zeigt, sind die bereinigten Einnahmen nahezu konstant geblieben. Während die Steuereinnahmen im Vergleich zum Vorjahr um 2,5 % zugelegt haben, sind die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen um 20 % gesunken. Diese starke rückläufige Entwicklung ist auf eine geringere Entnahme aus Rücklagen (130 Mio. Euro) zurückzuführen, nachdem diese Position im Vorjahr um 888 % angestiegen war.

(105) Die bereinigten Ausgaben sind um 1,2 % auf 7.029 Mio. Euro leicht gesunken. Maßgeblich für diese Entwicklung waren geringere Ausgaben für Investitionsförderung (-17,3 %) und geringere Zuführungen in Rücklagen und an Fonds (-31,0 %). Leicht angestiegen sind die Personalausgaben sowie die Zuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs.

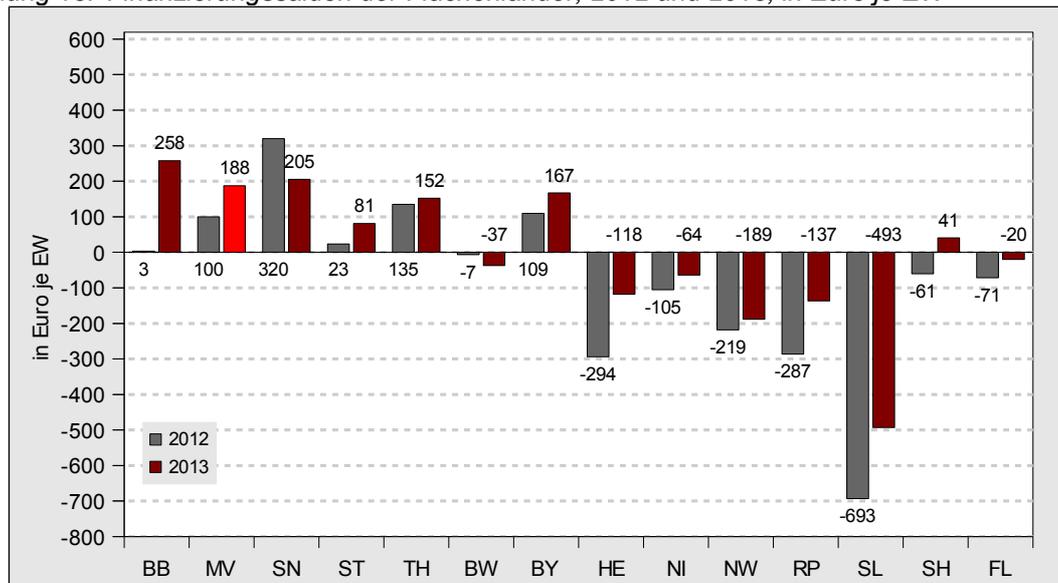
Daraus ergibt sich für das Jahr 2013 ein positiver Finanzierungssaldo, der sich im Vergleich zum Vorjahr vergrößerte. Während das Land 2012 einen Finanzierungssaldo von 100 Euro je Einwohner vorweisen konnte, wuchs dieser im Jahr 2013 auf 188 Euro an.

(106) Vor dem Hintergrund der vom Finanzministerium projizierten Konsolidierungsbedarfe von rd. 1,356 Mrd. Euro im Zeitraum 2016 bis 2025 ist die Ausgabenentwicklung 2013 positiv zu beurteilen. Eine Reduzierung der Ausgaben ist allerdings auch notwendig, da das Land auf der Einnahmeseite über nahezu keine Handlungsspielräume verfügt. Alle öffentlichen Ausgaben sind regelmäßig auf ihren möglichen Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts zu prüfen.

(107) Die Finanzierungssalden der Länderhaushalte haben sich in beinahe allen Ländern im Jahr 2013 weiter positiv entwickelt (vgl. Abbildung 13). Lediglich in Sachsen und Baden-Württemberg fiel der Wert im Vergleich zum Vorjahr schlechter aus. Der durchschnittliche Finanzierungssaldo aller Flächenländer betrug -20 Euro je Einwohner und hat sich um 51 Euro je Einwohner verbessert. Bemerkenswert ist die weiterhin sehr unterschiedliche Situation der Haushalte in den ost- und westdeutschen Flächenländern.

Während alle ostdeutschen Länder 2013 einen deutlich positiven Finanzierungssaldo erzielten, konnten dies von den westdeutschen Ländern lediglich Bayern und Schleswig-Holstein vorweisen. Auch wenn Länder wie Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland ihren Finanzierungssaldo stark verbessern konnten, fallen die Defizite zum Teil immer noch erheblich aus.

Abbildung 13: Finanzierungssalden der Flächenländer, 2012 und 2013, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

2.2 Einnahmen des Landes im Jahr 2013

(108) Im Folgenden werden die Einnahmen des Landeshaushalts im Benchmarkvergleich dargestellt. Für einen besseren Vergleich der einzelnen Positionen zwischen den Ländern werden die Daten jeweils in Pro-Kopf-Angaben ausgewiesen. Um potentielle Mehr- und Mindereinnahmen zu verdeutlichen, werden Einnahmedifferenziale auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns hochgerechnet.

(109) Die bereinigten Pro-Kopf-Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern betragen 2013 4.598 Euro je Einwohner (vgl. Tabelle 11). Damit sind sie innerhalb eines Jahres um 54,49 Euro je Einwohner angewachsen. Dies bedeutet rechnerische Mehreinnahmen in Höhe von 1.866 Mio. Euro (FFW) bzw. 291 Mio. Euro (FO) gegenüber den beiden Vergleichsgruppen.

Die laufenden Einnahmen stiegen lediglich um 1,1 % an. Im Vorjahr waren es noch 5,9 %. Dies ist vor allem auf das doch eher moderate Wachstum der Steuereinnahmen zurückzuführen. Die Entwicklung der laufenden Einnahmen wird neben den Steuereinnahmen vor allem durch die laufenden Zahlungen vom Bund bestimmt, die einen Anteil von rd. 27 % ausmachen.

Die bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung sind einwohnerbezogen um 8 Euro auf 407 Euro je Einwohner angewachsen. Ursächlich hierfür ist die Zunahme der Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen.

Tabelle 11: Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2013, in Euro je EW

| | MV | FFW | FO | auf Bevölkerung von M-V hochgerechnete Mehr-(+)/-Mindereinnahmen(-) | |
|--|---------------|--------------|--------------|---|------------|
| | | | | FFW | FO |
| Bevölkerung 30.06.2013 | 1.596.899 | 15.577.609 | 10.901.744 | | |
| Einnahmeart | in Euro je EW | | | in Mio. Euro | |
| Einnahmen der laufenden Rechnung | 4.191 | 3.331 | 4.003 | 1.374 | 300 |
| darunter: | | | | | |
| Steuereinnahmen | 2.440 | 2.567 | 2.491 | -202 | -80 |
| Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit | 27 | 73 | 24 | -73 | 6 |
| LFA-Zuweisungen (nach der SFK3) | 294 | 47 | 243 | 393 | 82 |
| Laufende Zahlungen vom Bund | 1.140 | 405 | 1.044 | 1.174 | 155 |
| Gebühren | 61 | 45 | 44 | 25 | 27 |
| Einnahmen der Kapitalrechnung | 407 | 221 | 413 | 297 | -9 |
| darunter: | | | | | |
| Vermögensveräußerungen | 3 | 0 | 2 | 4 | 1 |
| Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen | 165 | 67 | 245 | 155 | -129 |
| Vermögensübertragungen von anderen Bereichen (insbes. EU) | 164 | 15 | 153 | 238 | 17 |
| Bereinigte Einnahmen | 4.598 | 3.430 | 4.416 | 1.866 | 291 |

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(110) Das Land besitzt bezüglich der bereinigten Einnahmen weiterhin einen erheblichen Vorsprung gegenüber den finanzschwachen Flächenländern West. Der Grund hierfür sind die überproportionalen Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt für die ostdeutschen Länder im Rahmen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ), die überproportionale aufgabenbezogene Dotierung von Bund-Länder-Programmen sowie die Zahlungen aus den Strukturfonds der Europäischen Union.

Trotz der rückläufigen Einnahmen aus dem Solidarpakt II kann Mecklenburg-Vorpommern gegenüber den FFW Mehreinnahmen von 735 Euro je Einwohner bzw. hochgerechnet auf die Bevölkerung des Landes von 1.374 Mio. Euro verzeichnen. Die SoBEZ laufen jedoch bis 2019 aus. Eine Folgeregelung für die Ausgestaltung der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020 (Länderfinanzausgleich) existiert bislang noch nicht. Einen „Solidarpakt III“ wird es voraussichtlich nicht mehr geben. Gegenüber den Ostflächenländern besitzt das Land ebenfalls einen Einnahmenvorsprung bei den laufenden Zahlungen vom Bund von rd. 97 Euro je Einwohner. Die Ursache hierfür liegt u. a. im stärkeren Ausmaß von Mischfinanzierungstatbeständen und damit einhergehenden höheren Zahlungen des Bundes. Eine grundsätzliche Besserstellung Mecklenburg-Vorpommerns erfolgt daraus nicht.

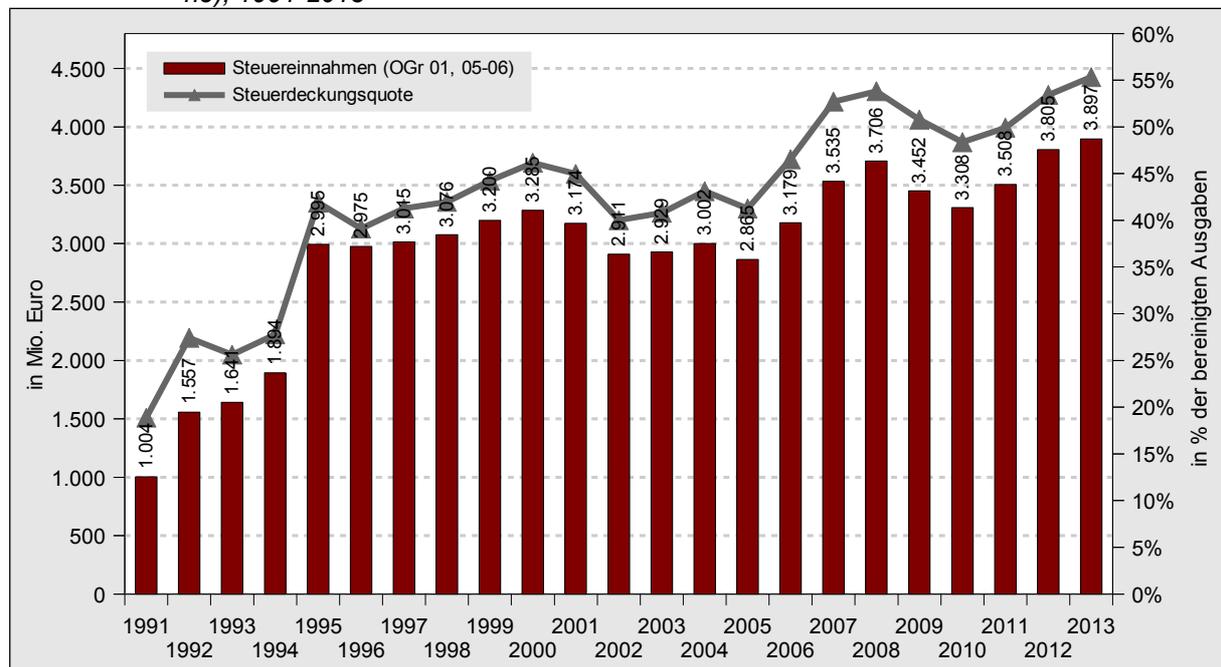
(111) Die Einschätzung des Landesrechnungshofes, dass Mecklenburg-Vorpommern ein wirtschafts- bzw. strukturschwaches, aber kein finanzschwaches Land ist, kann demnach auf-

grund des Einnahmever sprunges in Bezug auf die beiden Vergleichsgruppen nach wie vor aufrechterhalten werden.

Einer noch komfortabel ausgestatteten Einnahmeseite stehen strukturelle Mehrbedarfe auf der Ausgabeseite gegenüber. Diese resultieren insbesondere aus der sozioökonomischen Schwäche, die auch die anderen ostdeutschen Länder kennzeichnet. Des Weiteren stellen eine niedrige kommunale Steuerkraft, noch in Teilen fort dauernde infrastrukturelle Defizite und hohe Sozialausgaben je Einwohner die Finanzpolitik in Mecklenburg-Vorpommern vor große Herausforderungen. Der Rückgang der Solidarpaktmittel und der Fördermittel der Europäischen Union sowie der demografische Wandel werden die Einnahmeseite des Landeshaushalts in den kommenden Jahren weiter belasten. Um diese sich abzeichnenden Einnahmeverluste auszugleichen, ist eine Anpassung der Ausgabeseite unabdingbar.

(112) Die Steuereinnahmen des Landes setzten ihre steigende Entwicklung der letzten Jahre fort (vgl. Abbildung 14). Im Jahr 2013 lagen sie bei 3.897 Mio. Euro und erreichten einen neuen Höchstwert. Im Vergleich zum Vorjahr belief sich der Anstieg auf 91,7 Mio. Euro bzw. 2,4 %.

Abbildung 14: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1991-2013



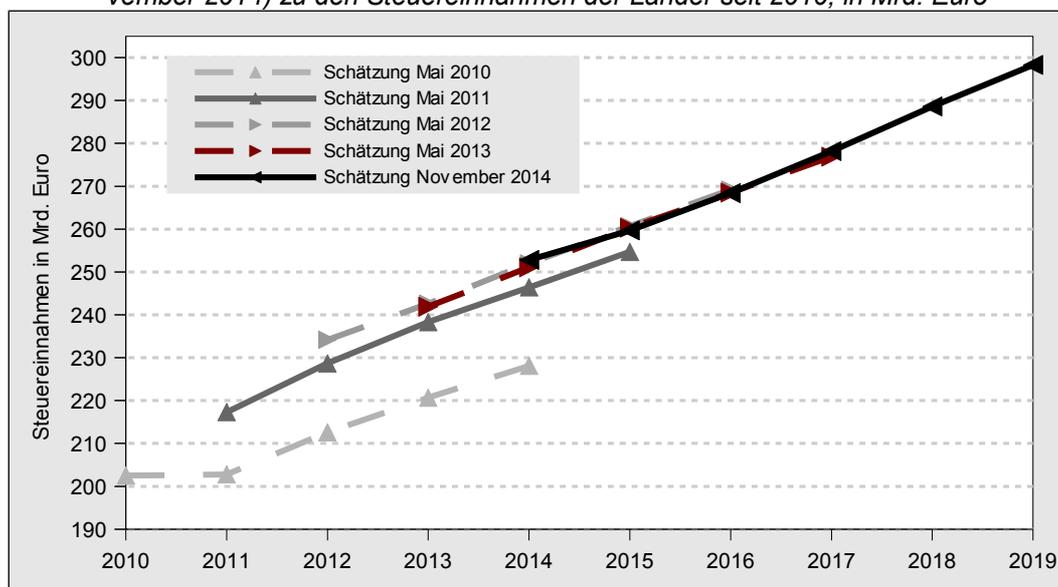
Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Die steigenden Steuereinnahmen spiegeln sich ebenfalls in der Steuerdeckungsquote⁷⁰ wider. Diese erhöhte sich um 0,9 Prozentpunkte auf 55,3 %. Damit wird mehr als die Hälfte der bereinigten Ausgaben des Landes durch Steuereinnahmen finanziert.

Trotz dieser erfreulichen Entwicklung müssen weiterhin Vorsorgemaßnahmen in einnahme-starken Jahren in Verbindung mit strukturellen Anpassungen getroffen werden, um zukünftige Defizite zu vermeiden. Dies sollte in erster Linie nicht durch den Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage geschehen, da auf diese Weise notwendige strukturelle Anpassungen des Landeshaushalts überdeckt und hinausgezögert werden.

Der „Arbeitskreis Steuerschätzung“ hat in seiner Schätzung vom November 2014 die bisherige Entwicklung der Steuereinnahmen bestätigt. Sie werden demnach auch in den kommenden Jahren aufgrund der guten konjunkturellen Lage weiter anwachsen (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (Mai des jeweiligen Jahres und November 2014) zu den Steuereinnahmen der Länder seit 2010, in Mrd. Euro



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

2.3 Ausgaben des Landes im Jahr 2013

(113) Im nachfolgenden Abschnitt wird die Ausgabeseite des Landeshaushalts 2013 analysiert. Um sie in Bezug zu den finanzschwachen Flächenländern West und den Flächenländern Ost zu setzen, werden auch hier rechnerische Mehr- und Minderausgaben in Bezug auf die Bevölkerung Mecklenburg-Vorpommerns dargestellt.

Die bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben 2013 betragen 4.411 Euro je Einwohner (vgl. Tabelle 12). Im Vergleich zum Vorjahr gingen sie um 0,8 % bzw. 33 Euro je Einwohner zurück. Der

⁷⁰ Relation von Steuereinnahmen und bereinigten Gesamtausgaben eines Haushaltsjahres.

Abstand zu den FFW beträgt rd. 890 Euro je Einwohner und hat sich im Vergleich zu 2012 um 67 Euro verringert.

Die rechnerischen Mehrausgaben des Landes gegenüber den finanzschwachen Westflächenländern liegen bei 1.421 Mio. Euro. Damit ist dieser Wert erstmalig seit 2011 wieder rückläufig.

Tabelle 12: Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2012, in Euro je EW

| | MV | FFW | FO | auf Bevölkerung von M-V hochgerechnete Mehr-(+)/-Minder Ausgaben(-) | |
|--|---------------|--------------|--------------|---|------------|
| | | | | FFW | FO |
| Bevölkerung 30.06.2013 | 1.596.899 | 15.577.609 | 10.901.744 | | |
| Ausgabenart | in Euro je EW | | | in Mio. EUR | |
| Ausgaben der laufenden Rechnung | 3.724 | 3.277 | 3.523 | 714 | 321 |
| darunter: | | | | | |
| Personalausgaben insgesamt | 1.126 | 1.329 | 995 | -325 | 208 |
| darunter: | | | | | |
| <i>Versorgung</i> | 53 | 354 | 46 | -481 | 10 |
| <i>aktives Personal</i> | 1.073 | 975 | 949 | 157 | 198 |
| Laufender Sachaufwand | 278 | 236 | 304 | 67 | -42 |
| Zinsausgaben | 214 | 257 | 181 | -67 | 53 |
| Laufende Zahlungen an Gemeinden | 1.173 | 877 | 1.056 | 473 | 187 |
| Laufende Zahlungen an Zweckverbände | 4 | 28 | 37 | -39 | -54 |
| Sozialausgaben | 89 | 44 | 102 | 73 | -20 |
| Zahlungen an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen | 493 | 350 | 475 | 227 | 29 |
| Zahlungen an soziale Einrichtungen | 84 | 95 | 92 | -18 | -12 |
| Ausgaben der Kapitalrechnung | 687 | 244 | 712 | 707 | -41 |
| darunter: | | | | | |
| Sachinvestitionen | 184 | 36 | 125 | 237 | 95 |
| Vermögensübertragungen an Gemeinden | 224 | 73 | 203 | 241 | 33 |
| Vermögensübertragungen an Zweckverbände | 4 | 3 | 10 | 3 | -9 |
| Vermögensübertragungen an sonstige Bereiche | 173 | 101 | 232 | 115 | -94 |
| Darlehen | 91 | 10 | 20 | 130 | 114 |
| Erwerb von Beteiligungen | 0 | 4 | 11 | -6 | -17 |
| Bereinigte Ausgaben | 4.411 | 3.521 | 4.235 | 1.421 | 280 |

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

2.3.1 Laufende Ausgaben

(114) Wie in den Vorjahren wies Mecklenburg-Vorpommern 2013 im Vergleich mit dem Durchschnitt der west- und ostdeutschen Vergleichsländergruppen die höchsten Ausgaben der laufenden Rechnung auf. Sie beliefen sich auf 3.724 Euro je Einwohner und fielen somit um 447 Euro bzw. 201 Euro höher aus als in den FFW bzw. den FO. Die rechnerischen Mehrausgaben gegenüber den finanzschwachen Westflächenländern liegen bei 714 Mio. Euro. Bei der Bewertung ist jedoch eine differenzierte Betrachtung notwendig, da die Vergleichbarkeit der

Daten vor allem im Personalbereich und bei den laufenden Zahlungen an Gemeinden durch strukturelle Unterschiede eingeschränkt ist.

(115) Bei den Personalausgaben verzeichnete das Land 2013 gegenüber den FO Mehrausgaben von 131 Euro je Einwohner. Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl leistet sich das Land somit zusätzliche Ausgaben von 208 Mio. Euro im Hinblick auf die ostdeutschen Vergleichsländer. Dies resultiert vor allem aus den höheren Ausgaben für aktives Personal (+124 Euro je Einwohner) und ist der im Ländervergleich bisher eher restriktiven Verbeamtungspraxis und dem damit einhergehenden höheren Anteil an Angestellten zuzuschreiben. Ebenfalls daraus folgen die im Vergleich zu den FFW noch niedrigen Ausgaben für die Versorgung ehemaliger Landesbediensteter, da Beamte während der aktiven Dienstzeit geringere Ausgaben verursachen als Angestellte, jedoch mit Eintritt in den Ruhestand nicht durch die Rentenkassen finanziert werden. Diese rechnerischen Minderausgaben gegenüber den FFW von momentan noch 481 Mio. Euro werden sich perspektivisch mit der zunehmenden Zahl von pensionierten Beamten und des insgesamt steigenden Beamtenanteils an der Gesamtheit der Landesbediensteten (Lehrerverbeamtung) verringern.

Aufgrund dieser absehbaren finanziellen Herausforderungen bleibt die Notwendigkeit zur Umsetzung und Fortschreibung des Personalkonzepts 2010 bestehen. Gleichzeitig ist aber die Altersstruktur des Landespersonals und der spätestens ab 2020 akute Rekrutierungsbedarf nicht aus dem Auge zu verlieren, da in den kommenden Jahren eine erhebliche Anzahl an Landesbediensteten in den Ruhestand geht und parallel dazu die Leistungsfähigkeit der Verwaltung sichergestellt bleiben muss.

(116) Bei der Pro-Kopf-Betrachtung der laufenden Sachausgaben bewegte sich Mecklenburg-Vorpommern mit 278 Euro je Einwohner zwischen den Werten der beiden Vergleichsgruppen. Unter Berücksichtigung der auf Basis der Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns errechneten Ausgabendifferentiale verzeichnete das Land gegenüber den FO Minderausgaben in Höhe von 42 Mio. Euro bzw. gegenüber den FFW Mehrausgaben in Höhe von 67 Mio. Euro.

(117) Die Zahlungen an die kommunale Ebene lagen wie bereits in den vorangegangenen Jahren über den Zahlungen der Vergleichsländer. Sie sind im Vergleich zu 2012 um 73 Euro auf 1.173 Euro je Einwohner angewachsen. Die rechnerischen Mehrausgaben lagen gegenüber den FO bei 187 Mio. Euro bzw. gegenüber den FFW bei 473 Mio. Euro. Damit hat das Land in 2013 die vergleichsweise höchsten Zahlungen an den kommunalen Bereich geleistet. Geringere Einnahmen der Kommunen durch ungenutzte Einnahmepotentiale bei den Realsteuern

und den Entgelteinnahmen gleicht das Land durch höhere Zuweisungen und Zuschüsse aus.⁷¹ Jedoch aufgrund der sich in den kommenden Jahren reduzierenden Einnahmehasis des Landes werden die Zahlungen an die Kommunen zwangsläufig sinken müssen, sofern keine Kürzungen bei den originären Landesausgaben vorgenommen werden. Wie weit der Anpassungsprozess auf kommunaler und Landesseite führen muss, wird zur Zeit durch ein Gutachten zum horizontalen und vertikalen Finanzausgleich (FAG-Gutachten) durch die Landesregierung untersucht. Der vorgezeichnete und zwangsläufig vorzunehmende Anpassungsprozess bei den Kommunen wird derzeit jedoch durch die so genannten Sonderhilfen für die Kommunen behindert. Die momentan durch diese Landesmittel überhöhte Einnahmehasis ermöglicht Ausgaben, die bei einem Einnahmehiveau ohne Sondereffekte nicht leistbar wären. Es besteht die Gefahr, dass für die kommenden Jahre ausgabenseitig Tatsachen geschaffen werden, die nur langfristig und mit erheblichen Anstrengungen auf ein Normalmaß zurückgeführt werden können.

Jüngste Beispiele zeigen auch auf internationaler Ebene, dass mit der Hilfgewährung auch erhebliche Fehlanreize einhergehen. Die Folgen eigener finanzpolitischer Entscheidungen werden auf den Hilfegeber – also das Land – abgewälzt. Ebenso wird bei den Hilfeempfängern – den Kommunen – der Druck konterkariert, in eigener Verantwortung notwendige Konsolidierungsschritte durchzuführen.

Hinzu kommt, dass der Hilfegeber nur sehr begrenzt Möglichkeiten hat, auf die finanzpolitischen Maßnahmen des Hilfeempfängers Einfluss zu nehmen. Es hat sich gezeigt, dass ohne den Willen zu eigenverantwortlichen Konsolidierungsmaßnahmen Hilfsmaßnahmen ohne Wirkung bleiben und erforderliche Anpassungsschritte nur in die Zukunft verlagert werden.

Die Kommunen haben im Rahmen der Gesetze Selbstverwaltungsrechte und Finanzautonomie. Eigenverantwortung und Haftung für die Folgen eigener Entscheidungen gehören daher eng zusammen. Lässt sich das Land in Mithaftung nehmen für die Folgen autonomer Entscheidungen anderer, dann sind massive Fehlanreize und unverantwortliche Haushaltspolitik vorprogrammiert.

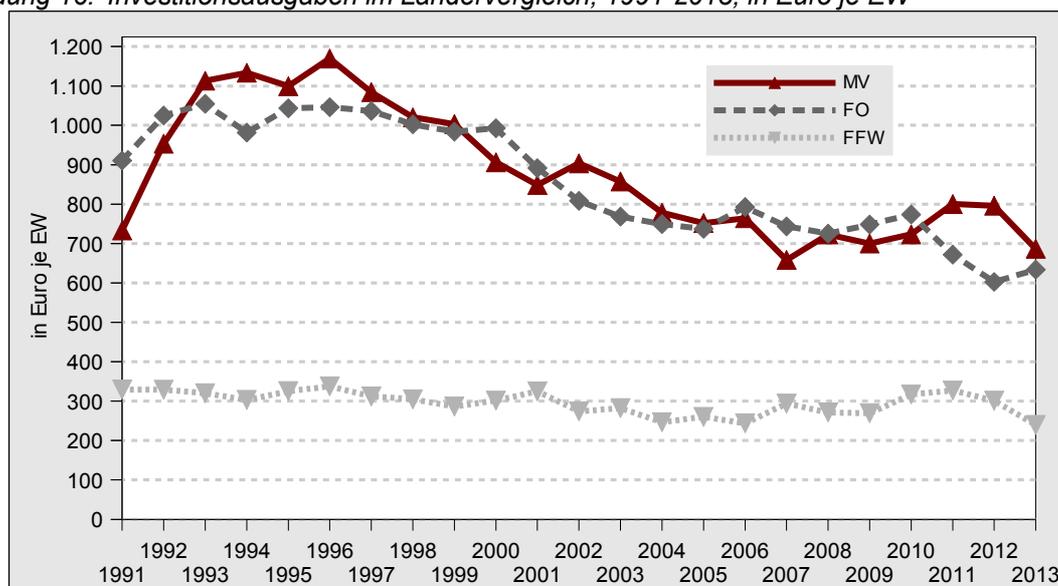
2.3.2 Investitionsausgaben

(118) Die Investitionsausgaben Mecklenburg-Vorpommerns sanken 2013 um 179,5 Mio. Euro auf nunmehr 1.094,4 Mio. Euro. Dies entspricht einem Rückgang von rd. 14,1 %. Damit sind die Investitionsausgaben auf das niedrigste Niveau seit 1991 gefallen.

⁷¹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2013): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2013 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht, S. 28ff.

Die Investitionsausgaben pro Kopf betragen im Jahr 2013 687 Euro je Einwohner (vgl. Abbildung 16). Damit näherte sich Mecklenburg-Vorpommern dem Wert der FO von 634 Euro je Einwohner an, der um 31 Euro je Einwohner leicht zulegen konnte. Der Abstand zu den durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der FFW, die sich 2013 auf 239 Euro je Einwohner beliefen, ist jedoch weiterhin beträchtlich. Mecklenburg-Vorpommern gab nach Sachsen die zweithöchsten finanziellen Mittel aller Flächenländer für Investitionen aus.

Abbildung 16: Investitionsausgaben im Ländervergleich, 1991-2013, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(119) Aufgrund der rückläufigen Investitionen im Jahr 2013 sank auch die Investitionsquote⁷² mit 15,6 % auf den niedrigsten Wert seit 1991. Der prozentuale Rückgang im Vergleich zum Vorjahr betrug 2,3 Prozentpunkte. Im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer lag die Investitionsquote bei 15,0 %. Die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer gaben 2013 im Mittel mit 6,8 % ihrer bereinigten Gesamtausgaben deutlich weniger für Investitionen aus. Damit sank die Quote nach 8,6 % im Vorjahr erstmals unter den Wert von 7 %.

2.4 Solidarpakt und Fortschrittsberichte Ost

(120) Die neuen Bundesländer und Berlin bekamen im Jahr 2001 als Ergebnis der Verhandlungen zum Solidarpakt II bis 2019 Finanzhilfen in Höhe von 156 Mrd. Euro für den „Aufbau Ost“ zugesagt. Im Gegenzug verpflichteten sie sich, jährlich im Rahmen von Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ zu berichten über:

- die Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke,
- die Verwendung der erhaltenen SoBEZ,

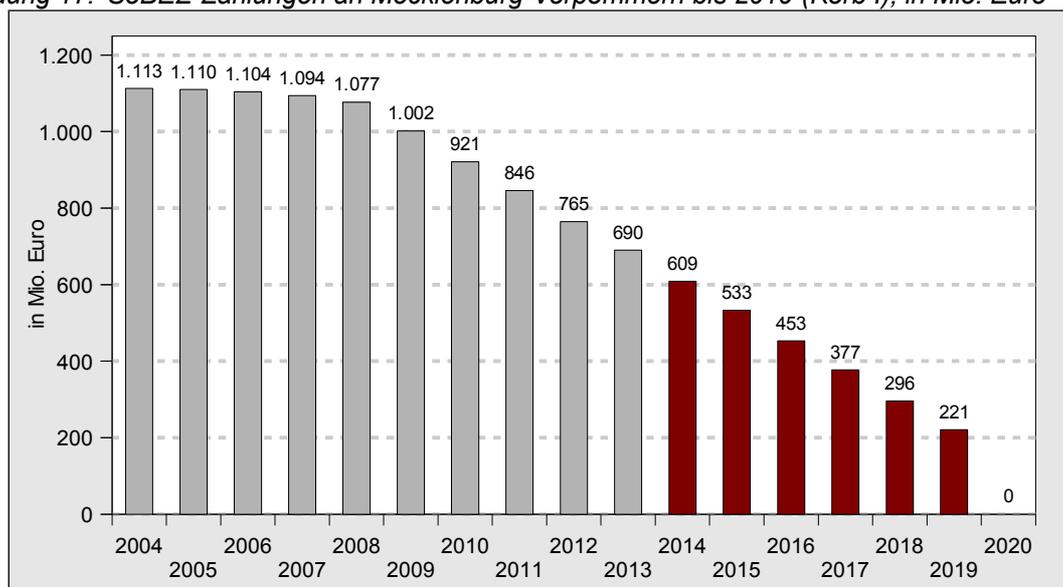
⁷² Relation von Investitionsausgaben und bereinigten Gesamtausgaben eines Haushaltsjahres.

- die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Neuverschuldung.

(121) Zwischen den Finanzministerien der neuen Länder und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) wurden die Berichtsinhalte 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 SoBEZ⁷³ vereinbart.

Seit dem Jahr 2009 sinken die jährlichen Zahlungen der SoBEZ mit Bezug auf das Vorjahr spürbar um 75 Mio. Euro (2013) bzw. 81 Mio. Euro (2014). Bereits in den vergangenen Jahren haben die degressiv ausgestalteten Zahlungen des Solidarpakts zu einem merklichen Rückgang dieser Mittel für das Land geführt (vgl. Abbildung 17). Von 2015 bis zum Auslaufen des Solidarpakts im Jahr 2020 birgt dies erhebliche Herausforderungen, da fast die Hälfte des Betrags von 2004 innerhalb der letzten fünf Jahre des Solidarpakts abgeschmolzen wird.

Abbildung 17: 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.

(122) Auch für 2013 konnte Mecklenburg-Vorpommern – wie bereits seit 2010 – die vollständig zweckgerechte Verwendung der erhaltenen Solidarpaktmittel belegt werden. Rechnerisch wurde abermals eine entsprechende Verwendungsquote von über 100 % ausgewiesen (vgl. Tabelle 13).

⁷³ Vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2014): Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ Mecklenburg-Vorpommern 2013, S. 48.

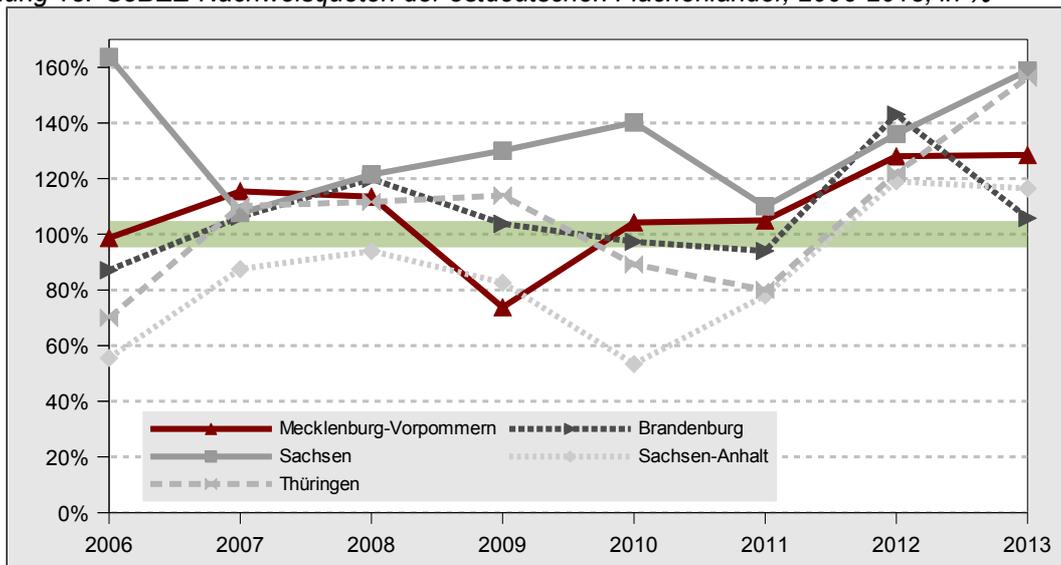
Tabelle 13: SoBEZ-Nachweisquoten für Mecklenburg-Vorpommern 2006-2013, in %⁷⁴

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen | 82 % | 100 % | 98 % | 59 % | 89 % | 92 % | 107 % | 114 % |
| Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft | 13 % | 16 % | 15 % | 18 % | 16 % | 13 % | 21 % | 14 % |
| Nachweisquote insgesamt | 95 % | 116 % | 114 % | 78 % | 105 % | 105 % | 128 % | 128 % |

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“); eigene Darstellung.

(123) Wie auch schon 2012 konnten alle ostdeutschen Bundesländer für 2013 die vollständige Nachweisung für die zweckgerechte Verwendung der Solidarpaktmittel erbringen. Die Quoten lagen 2013 zwischen 106 % für Brandenburg⁷⁵ und 159 % für Sachsen (vgl. Abbildung 18). Da kein ostdeutsches Bundesland seit 2012 mehr eine Nettokreditaufnahme benötigt bzw. sogar zum Teil Schulden getilgt werden, mussten die Investitionen rechnerisch nicht mehr kreditfinanziert werden. Somit sind die Probleme einiger Ost-Länder bei der Nachweissführung zur investiven Verwendung der erhaltenen Solidarpaktmitteln überwunden, die teilweise bis 2009 und 2010 bestanden.

Abbildung 18: SoBEZ-Nachweisquoten der ostdeutschen Flächenländer, 2006-2013, in %



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

(124) Das Erreichen und die Sicherstellung eigener Investitionsfähigkeit durch weitere Konsolidierung in den Landeshaushalten muss das mittel- und langfristige Ziel der ostdeutschen Länder bleiben. Die eigenfinanzierten Investitionen (vgl. Tabelle 14) und die Salden der lau-

⁷⁴ Für methodische Erläuterungen zu den einzelnen Positionen vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2007): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2007 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2007, S. 48 f.

⁷⁵ Das Land Brandenburg weist in seinem eigenen Fortschrittsbericht eine Quote von 137 % aus. Dies resultiert aus der Berücksichtigung einer Schuldentilgung von 291 Mio. Euro, die wie eine „negative Nettokreditaufnahme“ erhöhend auf die Nachweisquote wirkt. In den „Finanzwirtschaftliche Eckdaten zu den Fortschrittsberichten nach § 11 Abs. 4 FAG“ des BMF, welche für die länderübergreifende Berechnung und Darstellung verwendet wurden, wird für Brandenburg eine Nettokreditaufnahme von 0 Euro ausgewiesen.

fenden Rechnung (vgl. Abbildung 21) zeigen weiterhin Handlungsbedarf, um auch bei perspektivisch sinkenden Einnahmen ein Investitionsniveau gewährleisten zu können, welches die weiterhin bestehenden Infrastrukturlücke gegenüber den westdeutschen Vergleichsländern schließen hilft.

(125) Die Schwankungen beim Betrag der eigenfinanzierten Investitionen setzten sich auch 2013 fort. Wie in Tabelle 14 zu sehen, sank der Wert im Vergleich zu 2012 um 164,7 Mio. auf 572 Mio. Euro. Dies resultierte überwiegend aus niedrigeren Ausgaben für die Investitionsförderung.

Wird hiervon der investiv zu verwendende Anteil der Solidarpaktmittel⁷⁶ in Abzug gebracht, verbleiben im Gegensatz zum Vorjahr für 2013 keine tatsächlich aus eigenen Mittel finanzierten Investitionen des Landes. Aufgrund der nur langsam absinkenden Investitionsausgaben bei gleichzeitig spürbar rückläufigen SoBEZ-Mitteln ist aber nach Planungen der Landesregierung für die kommenden Jahre mit einer Zunahme der eigenfinanzierten Investitionen zu rechnen. Dieser Wert dient der Einschätzung der künftigen Investitionsfähigkeit Mecklenburg-Vorpommerns aus eigener Kraft.

Tabelle 14: Eigenfinanzierte Investitionen und Regelkreditobergrenze gemäß Art. 65 Verf. M-V, Ist-Daten 2009-2013 und Plandaten 2014-2018, in Mio. Euro

| | Ist-Ergebnisse | | | | | Haushaltsp. | | Mittelfristige Finanzpl. | | |
|--|----------------|---------|---------|--------|---------|--------------------|---------|--------------------------|--------|-------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 ⁷⁷ | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Investitionsausgaben | 1.160,1 | 1.191,3 | 1.288,2 | 1276,0 | 1.096,5 | 1109,4 | 1.092,8 | 1041,3 | 1009,8 | 985,8 |
| abzgl. investive Zuweisungen und Zuschüsse | 810,6 | 522,4 | 774,8 | 539,3 | 524,5 | 410,2 | 491,2 | 474,8 | 476,1 | 467,1 |
| = eigenfinanzierte Investitionen (Regelkreditobergrenze) | 349,5 | 668,9 | 513,4 | 736,7 | 572,0 | 699,2 | 601,6 | 566,5 | 533,7 | 518,7 |
| abzgl. investiv zu verwendender Anteil der SoBEZ ⁷⁸ | 821,7 | 773,8 | 735,8 | 604,3 | 593,0 | 523,5 | 458,7 | 389,2 | 324,3 | 254,8 |
| = „bereinigte“ eigenfinanzierte Investitionen | 0 | 0 | 0 | 132,4 | 0 | 175,7 | 142,9 | 177,3 | 209,4 | 263,9 |

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung.

(126) Neben dem investiv zu verwendenden Anteil der SoBEZ erhalten die ostdeutschen Bundesländer für die weiterhin nicht vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Vorläufiges Ist.

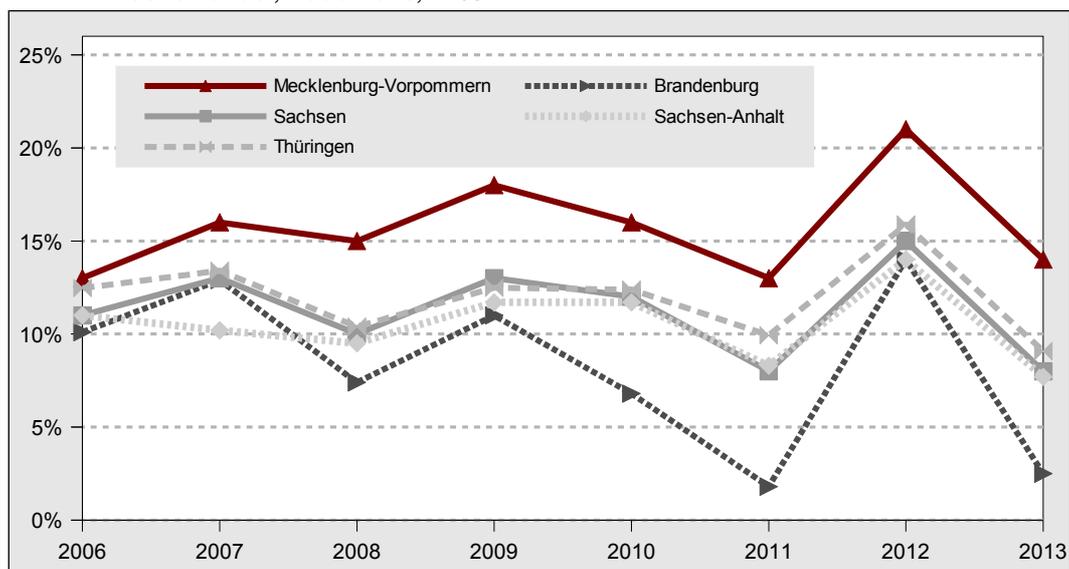
⁷⁸ Unter Berücksichtigung der zum Ausgleich der UKF benötigten SoBEZ-Zahlungen ergaben sich folgende investiv zu verwendende Anteile der SoBEZ: 2009 82 %, 2010 84 %, 2011 87 % und 2012 79 % und 2013 86 %. Vgl. Tabelle 13; Fortschreibung mit dem Wert des Jahres 2013.

in den Länderfinanzausgleich einen Teil der SoBEZ als Ersatz zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (UKF) im jeweiligen Bundesland.

Für die Ermittlung der UKF wird ein Vergleich mit dem westdeutschen Land mit der niedrigsten kommunalen Finanzkraft vorgenommen. Seit 2006 ist dies die Freie Hansestadt Bremen. Anschließend wird die bestehende Lücke zum Referenzland entsprechend dem Ausgleichstarif des FAG fiktiv aufgefüllt und somit der Anteil der Solidarpaktmittel errechnet, der zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft einzusetzen ist.

Im Ländervergleich ist auffällig, dass es trotz ähnlicher Bedingung am Beginn des Betrachtungszeitraums 2006 allen ostdeutschen Ländern außer Mecklenburg-Vorpommern bis 2013 gelungen ist, den Anteil der SoBEZ zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft zu verringern und damit einen höheren rechnerischen Anteil für die investive Verwendung ausweisen zu können. Der Abstand zu dem als Referenz herangezogenen westdeutschen Land mit der niedrigsten kommunalen Finanzkraft hat sich somit für die übrigen Ostländer verringert, der Verwendungsanteil lag 2013 dort bei allen unter 10 %.

Abbildung 19: Verwendungsanteil zum Ausgleich der UKF erforderlichen SoBEZ der ostdeutschen Flächenländer, 2006-2013, in %



Quelle: Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ der jeweiligen Bundesländer.

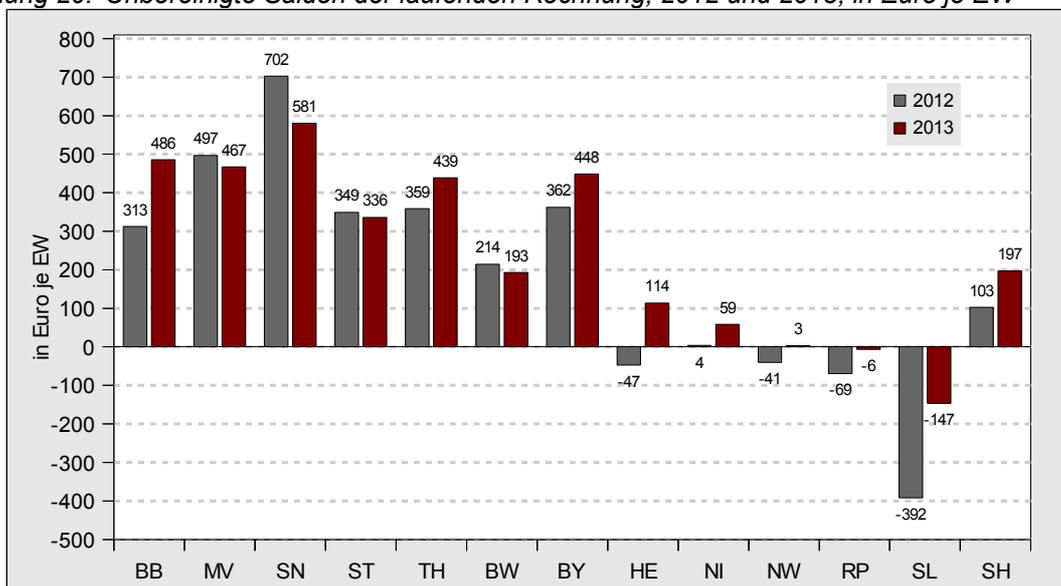
Die kommunale Steuerschwäche ist weiterhin das gravierendste Problem der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns, die Einnahmepotentiale werden nicht ausgeschöpft.⁷⁹ Wie aus Abbildung 19 deutlich wird, schaffen es die Kommunen des Landes nicht, den Abstand zum

⁷⁹ Vgl. hierzu auch Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2014 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2014, S. 25 ff.

schwächsten westdeutschen Land in Bezug auf die kommunale Finanzkraft zu verringern. Auch der Abstand zu den anderen ostdeutschen Bundesländern wird eher größer als geringer.

(127) Die Salden der laufenden Rechnung bilden einen geeigneten Indikator für die erforderlichen Konsolidierungsbedarfe auf Landesebene. Sie errechnen sich als Differenz aus der Summe der laufenden Einnahmen (insbesondere Steueraufkommen, Länderfinanzausgleich sowie laufende Zuschüsse und Zuweisungen) und der Summe der laufenden Ausgaben (Personal-, Sach-/Fach- und Zinsausgaben, kommunaler Finanzausgleich). Fällt der ermittelte Wert positiv aus, besteht ein Überschuss der laufenden Rechnung. Somit sind originäre eigene Mittel zur Finanzierung von Investitionen vorhanden.

Abbildung 20: Unbereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2012 und 2013, in Euro je EW⁸⁰



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(128) Wie aus Abbildung 20 deutlich wird, haben die ostdeutschen Länder gegenüber den finanzschwachen Flächenländern West einen deutlichen rechnerischen Vorteil. Dieser resultiert durch die als laufende Einnahmen zu verbuchenden Solidarpaketmittel. Nach dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 wird dieser Einnahmever sprung jedoch vollständig aufgebraucht sein.

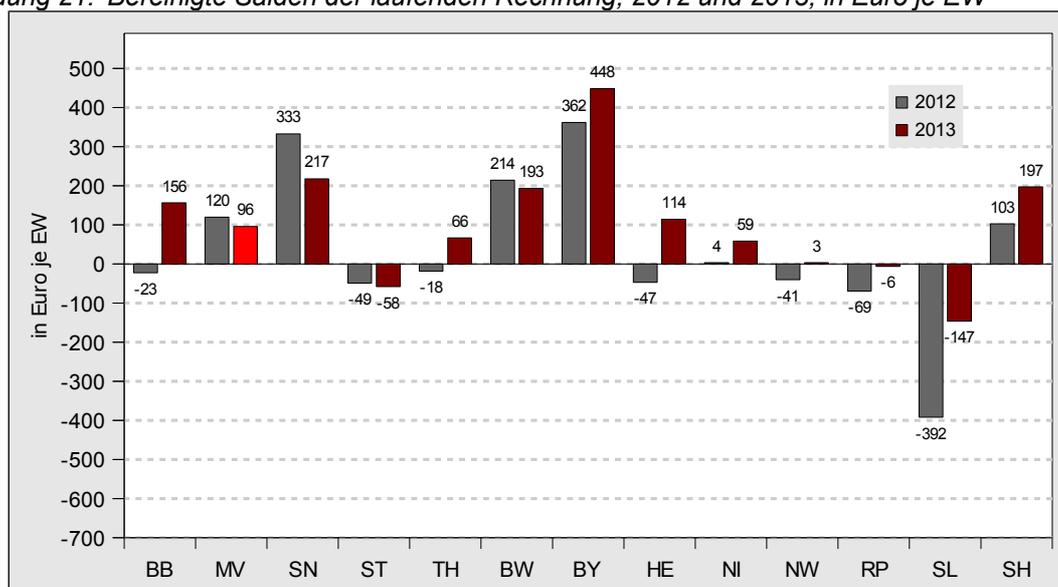
Der Saldo der laufenden Rechnung betrug 2013 für Mecklenburg-Vorpommern 467 Euro je Einwohner. Damit erzielte das Land trotz eines Rückgangs um 30 Euro je Einwohner gegenüber 2012 den dritthöchsten Wert aller Flächenländer nach Sachsen und Brandenburg. Neben Mecklenburg-Vorpommern hatten auch Sachsen, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg

⁸⁰ Die Abbildungen 20 und 21 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).

Rückgänge zu verzeichnen, alle übrigen Länder wiesen eine Verbesserung im Vergleich zum Vorjahr aus. Außer im Saarland ist 2013 in keinem Flächenland mehr ein deutlich negativer Saldo der laufenden Rechnung erzielt worden und auch dort wurde der negative Saldo um mehr als die Hälfte auf -147 Euro je Einwohner reduziert.

(129) Werden für die Haushalte der ostdeutschen Länder modellhaft die Mittel des Solidarpakts herausgerechnet, ergeben sich die bestehenden Handlungsbedarfe für diese Länder (vgl. Abbildung 21).⁸¹

Abbildung 21: Bereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2012 und 2013, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Die Modellrechnung zeigt für die ostdeutschen Länder einen deutlichen Rückgang des Saldos der laufenden Rechnung. Der Wert für Sachsen-Anhalt kehrt sich ohne die investiv zu verwendenden SoBEZ-Mittel sogar in ein Defizit um.

(130) Nach der Haushalts- bzw. mittelfristigen Finanzplanung wird Mecklenburg-Vorpommern ab 2014 in der Lage sein, im jeweils laufenden Haushaltsjahr eigene freie Mittel für Investitionen zu erwirtschaften. Da dies zum Teil auch Ergebnis des niedrigen Zinsniveaus und der damit einhergehenden niedrigeren Zinszahlungen für öffentliche Schulden ist, ändert diese Entwicklung jedoch nichts an den bestehenden Konsolidierungserfordernissen, zumal die aktuell gute Einnahmeentwicklung nicht zwingend anhält.⁸²

⁸¹ Bereinigt wurden – wie bereits in Abbildung 11 – die Effekte der investiv einzusetzenden SoBEZ gem. § 11 Abs. 3 FAG (vgl. auch Fn. 78). Dabei wurden neben den einnahmeseitigen Effekten auch die Rückwirkung auf die Ausgaben berücksichtigt. Da die SoBEZ teilweise in die Bemessungsgrundlage des Kommunalen Finanzausgleichs einfließen, ergeben sich aus dem Rückgang dieser Mittel und unter Berücksichtigung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes entsprechende geringere Zuweisungen des Landes an die kommunale Ebene.

⁸² Vgl. Tz. 155 f..

Der Rückgang der Landesbevölkerung und die damit verbundenen niedrigeren Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich, die rückläufigen Solidarpaktmittel sowie das Absinken von EU-Fördermitteln bedeuten für die bevorstehenden Jahre weiterhin beträchtliche Handlungsbedarfe für die öffentlichen Haushalte. Daneben gilt es die Auswirkungen der Reform der europäischen Fiskalregeln auf Mecklenburg-Vorpommern und die Anforderungen der Schuldenbremse ab 2020 zu beachten. Insgesamt bedarf es eines abgestimmten Konzepts, welches die genannten finanzpolitischen Aspekte mit den noch anstehenden Anpassungen auf etlichen ausgabeträchtigen Gebieten in Übereinstimmung bringt. Einige dieser Punkte werden im nachfolgenden Abschnitt vertiefend analysiert.

3 Aktuelle Themen

3.1 Reform der europäischen Fiskalregeln und die Auswirkungen auf Mecklenburg-Vorpommern

(131) Die Staatsschuldenkrise einiger EU-Mitgliedsländer offenbarte die Probleme der bisherigen Ausgestaltung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Mit der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie der Verabschiedung des Fiskalvertrags ergriff die EU verschiedene Maßnahmen, um derartige Krisen zukünftig zu verhindern. Einzelne dieser Maßnahmen zur Stabilisierung der WWU – wie z. B. die innerstaatliche Umsetzung des Fiskalvertrags oder die geplante Einführung von europäisch harmonisierten Rechnungslegungsgrundsätzen (EPSAS) – haben, auch wenn auf europäischer Ebene beschlossen, direkte Auswirkungen auf die Länderebene und somit auch auf Mecklenburg-Vorpommern.

3.1.1 Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

(132) Mit dem Inkrafttreten des sogenannten „Six Pack“⁸³ am 13. Dezember 2011 erfolgte eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts als Reaktion auf die Staatsschuldenkrise in Europa. Das Ziel dieser Rechtsakte ist, eine effektivere wirtschafts- und haushaltspolitische Überwachung der Mitgliedsländer sicherzustellen.⁸⁴

(133) Der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt setzt sich aus einer präventiven und einer korrektiven Komponente zusammen. Im Rahmen der präventiven Komponente müssen alle Mitgliedsstaaten jährlich Stabilitäts- und Konvergenzprogramme vorlegen, in denen sie aufzeigen, wie sie ihr landesspezifisches mittelfristiges Haushaltsziel⁸⁵ eines in der Regel ausgeglichenen oder annähernd ausgeglichenen Haushalts absichern wollen. Als Indikator für

⁸³ Es besteht aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie.

⁸⁴ Vgl. Europäische Kommission (2011): MEMO/11/898.

⁸⁵ Auch *medium-term objective* (MTO).

einen ausgeglichenen Haushalt dient der strukturelle Finanzierungssaldo des Gesamtstaats, d. h. von Bund, Ländern, Kommunen und den Sozialversicherungen. Im Falle einer Abweichung von diesem Mittelfristziel empfiehlt der Europäische Rat Abhilfemaßnahmen. Bei Nichtumsetzung dieser Vorschläge innerhalb einer Frist von sechs Monaten wird den Staaten eine Zahlung einer verzinslichen Einlage von 0,2 % des BIP auferlegt.

(134) Die korrektive Komponente beinhaltet das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD). Es wird eingeleitet

- bei einer jährlichen Überschreitung des Haushaltsdefizits von 3 Prozent des BIP oder
- bei einem nicht ausreichenden Abbau des Schuldenstands, wenn dieser mehr als 60 % des BIP beträgt.

(135) Die Schuldenstandsquote ist aufgrund der Staatsschuldenkrise stärker in den Fokus gerückt, weshalb ein Defizitverfahren ebenfalls eingeleitet wird, wenn

- in den vergangenen drei Jahren der über dem Referenzwert von 60 % liegende Anteil des Schuldenstands nicht jährlich um mindestens 5 % reduziert wurde oder
- keine Reduktion für das aktuelle und die beiden Folgejahre prognostiziert wird.

(136) Bei einem Verstoß gegen mindestens eines der beiden Defizitkriterien erteilt der Rat zunächst Empfehlungen zum Abbau des Haushaltsdefizits bzw. des Schuldenstands. Bereits zu diesem Zeitpunkt des Verfahrens werden den Defizitländern Sanktionszahlungen auferlegt. Bei nicht fristgerechter Umsetzung der Korrekturempfehlungen können weitere Sanktionen folgen.

(137) Die 2011 umgesetzte Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts hatte primär Auswirkungen auf die bestehenden Sanktionsregelungen. Während vorher ein Defizitverfahren nur bei Verstoß gegen die Vorgaben des Haushaltsdefizits eingeleitet wurde, geschieht dies nun auch bei einer nicht angemessenen Rückführung der Schuldenstandsquote bzw. im Rahmen des präventiven Arms bei einem Verfehlen des mittelfristigen Haushaltsziels. Somit greifen Sanktionsmaßnahmen nun bereits früher. Zudem ist das Aufhalten von Sanktionen durch die neu festgelegte, dafür notwendige Voraussetzung einer qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat deutlich erschwert worden.

3.1.2 Einführung von europäischen Rechnungslegungsstandards (EPSAS)

(138) Die im „Six Pack“ enthaltene Richtlinie 2011/85/EU formuliert qualitative Mindeststandards an die Haushaltspolitik der Mitgliedsstaaten.⁸⁶ Diese Standards sollen die Verlässlichkeit, Transparenz und Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten des öffentlichen Sektors erhöhen, um die Haushaltsüberwachung zu stärken und somit eine bessere Erfüllung der Vorschriften des Art. 126 AEUV zur Vermeidung von Budgetdefiziten in den EU-Mitgliedsstaaten zu erreichen.⁸⁷

(139) Ein wesentliches Erfordernis für eine qualitativ hohe und einheitliche Datenbasis besteht aus Sicht der EU-Kommission in der Einführung von europäisch harmonisierten und an der Periodenrechnung orientierten Rechnungsführungsgrundsätzen (EPSAS) für den öffentlichen Sektor. Die Ausarbeitung dieser Grundsätze soll sich an den bereits auf internationaler Ebene existierenden International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) orientieren.⁸⁸ Bis zum Jahr 2020 ist die Festlegung und schrittweise Implementierung der einzelnen EPSAS-Grundsätze geplant.⁸⁹

(140) Aus Sicht der deutschen Rechnungshöfe steht nicht fest, ob harmonisierte Rechnungslegungsstandards allein zur Erreichung der angestrebten Ziele, einheitliche und verlässliche Haushaltsdaten zur Verfügung zu stellen, ausreichend sind. Ihr Beitrag zur Erhöhung der Qualität ist bislang nicht abschließend geklärt. Zudem muss die öffentliche Rechnungslegung die Stabilität und die intergenerative Gerechtigkeit der Haushaltswirtschaft gewährleisten. Hierzu sollten sie den Prinzipien der Objektivierung sowie dem Vorsichtsprinzip folgen. Da sich die IPSAS jedoch u. a. bei der Bewertung von Vermögensgegenständen am Fair-Value-Prinzip⁹⁰

⁸⁶ Vgl. Adam/Fudalla/Lüder (2014): Positionspapier „European Public Sector Accounting Standards“ (EPSAS): Möglichkeiten und Grenzen der Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens in der Europäischen Union, S. 178.

⁸⁷ Vgl. Europäische Kommission (2013): COM(2013) 114 final, S. 4.

⁸⁸ Eine von der EU-Kommission durchgeführte öffentliche Konsultation bei verschiedenen Behörden der einzelnen Mitgliedsländer zur Prüfung der Eignung der IPSAS als Grundlage zur Entwicklung von europäischen Standards ergab, dass die IPSAS in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht in den Mitgliedsländern eingeführt werden können, sie aber gleichwohl einen geeigneten Bezugsrahmen für die Entwicklung der EPSAS darstellen. Vgl. Europäische Kommission (2013): COM(2013) 114 final, S. 10.

⁸⁹ Vgl. Eurostat (2013): Outcome of the conference „Towards implementing EPSAS“. Overview of the project, as at September 2013, TF EPSASG 13/02, S. 3-5.

⁹⁰ Das Fair-Value-Prinzip ist ein Bilanzierungskonzept zur Bewertung von Vermögensgegenständen. Es wird insbesondere im angelsächsischen Rechnungswesen verwendet. Die Vermögensgegenstände werden beim Fair-Value-Prinzip nach dem beizulegenden Zeitwert (Marktwert) bewertet. Bei der Bewertung des Sachanlagevermögens besteht ein Wahlrecht zwischen dem Anschaffungskosten- und dem Neubewertungsmodell. Bei letzterem kann es neben Abschreibungen auch zu Zuschreibungen des Vermögens über die Anschaffungs- oder Herstellungskosten hinaus kommen. Beim Vorsichtsprinzip des deutschen Handelsrechts sind hingegen bei der Bewertung von Vermögensgegenständen alle vorhersehbaren Risiken und Verluste zu berücksichtigen. Aus Gründen des Gläubigerschutzes sind Aktiva nach dem Niederstwert- und Passiva nach dem Höchstwertprinzip zu bewerten.

orientieren, sind sie nicht geeignet, als Grundlage für die EPSAS-Standards zu dienen. Die Einbindung privater Akteure, wie z. B. des IPSAS Board, in den Normungsprozess von Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor ist aus demokratietheoretischer Sicht problembehaftet. Die Erarbeitung der EPSAS-Grundsätze ist eine öffentliche Aufgabe, die durch die Mitgliedsstaaten in demokratisch legitimierten Verfahren erfolgen muss.⁹¹

(141) Eine verbesserte Qualität der Finanzstatistik der EU-Mitgliedsstaaten ist allerdings für Deutschland – als u. a. größten Beitragszahler der EU und Mitglied des Europäischen Stabilitätsmechanismus – von besonderem Interesse. Die Abkehr von einer zahlungsorientierten hin zu einer am Ressourcenverbrauch orientierten Rechnungslegung, eine größere Aussagekraft der Vermögensrechnung sowie die einheitliche gesamtstaatliche Erhebung der Rechnungsdaten wären weitere begrüßenswerte Entwicklungen.⁹²

(142) Ein von Eurostat in Auftrag gegebenes Gutachten⁹³ zur Einschätzung der zu erwartenden Kosten und Nutzen der EPSAS-Einführung geht von einer fiskalischen Belastung für jedes Land von bis zu 0,1 % des BIP aus. Der genaue Umfang ist von Faktoren wie der Größe der Regierungen und dem Reifegrad des Rechnungswesens abhängig. Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass die mit der EPSAS-Einführung verbundenen Kosten hauptsächlich „einmalige Kosten“ darstellen, denen langfristige Gewinne gegenüberstehen. Auch wenn eine exakte Quantifizierung des Nutzens von EPSAS für die EU nicht möglich ist, wird dieser als signifikant bewertet.⁹⁴ Für Deutschland würden sich die gesamtstaatlichen Kosten einer EPSAS-Einführung voraussichtlich in einer Spanne zwischen 346,5 Mio. Euro und 2.335 Mio. Euro bewegen.⁹⁵

(143) Für Mecklenburg-Vorpommern wäre die EPSAS-Einführung somit mit zusätzlichen Kosten und Problemen verbunden. Da die Landesebene noch kameralistisch bucht, würde an dieser Stelle ein erheblicher Umstellungsaufwand entstehen. Auch bei den Kommunen des Landes wäre noch weiterer Anpassungsbedarf erforderlich, obwohl diese seit Beginn des Jahres 2012 bereits zur doppischen Rechnungs- und Haushaltsführung verpflichtet sind.

⁹¹ Vgl. Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2014): Verlässliche Finanzstatistik sicherstellen – Positionspapier zur Einführung von europäischen Rechnungslegungsstandards.

⁹² Vgl. Bundesrechnungshof (2014), S. 12 f.

⁹³ Vgl. PwC (2014): Collection of information related to the potential impact, including costs, of implementing accrual accounting in the public sector and technical analysis of the suitability of individual IPSAS standards, 2013/S 107-182395.

⁹⁴ Vgl. PwC (2014), S. 12.

⁹⁵ Vgl. PwC (2014), S. 82.

3.1.3 Europäischer Fiskalvertrag

(144) Mit dem „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Fiskalvertrag)⁹⁶ wurden neben der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts weitere Maßnahmen definiert, mit denen die finanzpolitische Disziplin der EU-Mitgliedsstaaten gefördert und die wirtschaftliche Konvergenz vorangetrieben werden sollen.

Kern der getroffenen Regelungen ist die Verpflichtung, nationale Fiskalregeln in die innerstaatlichen Rechtsordnungen aufzunehmen, um das mittelfristige Haushaltsziel zu erreichen. Als Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit wurde eine Höhe von 0,5 % des BIP festgelegt.⁹⁷

(145) In Deutschland existiert mit der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse bereits eine nationale Fiskalregel.⁹⁸ In Mecklenburg-Vorpommern ist seit dem Jahr 2011 eine Schuldenbegrenzungsregelung in der Landesverfassung verankert (Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V). Diese tritt ab dem 1. Januar 2020 in Kraft und orientiert sich am Wortlaut der Regelungen des Grundgesetzes. Ein Ausführungsgesetz zur Ausgestaltung der Schuldenbremse auf Landesebene gibt es derzeit nicht.

(146) Am 15. Juli 2013 beschloss der Bundestag das Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags.⁹⁹ Mit diesem Gesetz wurde die neu festgelegte Obergrenze für das strukturelle staatliche Defizit im Haushaltsgrundsätzegesetz festgeschrieben. Dem Stabilitätsrat wurde die Überwachung der Einhaltung der Defizitgrenze übertragen. Des Weiteren enthielt es eine Novellierung des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes (SZAG), das die innerstaatliche Aufteilung von Geldbußen bei Verstößen gegen die Haushaltsdisziplin der Europäischen Union regelt.

(147) Das SZAG sieht vor, dass Sanktionszahlungen grundsätzlich sowohl vom Bund als auch den Ländern im Verhältnis von 65 zu 35 % getragen werden. Der Länderanteil ist dabei in eine einwohnerabhängige und eine Verursacherkomponente unterteilt. Demnach werden 35 % des Länderanteils aufgrund der Einwohnerzahl und die restlichen 65 % gemäß dem Anteil am Finanzierungsdefizit der Länder auf die einzelnen Gliedstaaten verteilt. Weist ein Land

⁹⁶ Der Fiskalvertrag wurde am 2. März 2012 von den Staats- und Regierungschefs von 25 EU-Mitgliedsstaaten unterzeichnet.

⁹⁷ Ausnahmen für die zulässige Defizitobergrenze gelten, wenn die Schuldenstandsquote erheblich unter 60 % des BIP liegt.

⁹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (2012): Wissenschaftliche Dienste, Aktueller Begriff – Europa. Fiskalvertrag, Nr. 04/12, S. 1.

⁹⁹ Vgl. BGBl 2013, Nr. 38, S. 2398-2400.

einen ausgeglichenen bzw. einen positiven Finanzierungssaldo auf, entfällt der Verursacherbeitrag.

(148) In Anbetracht der aktuellen Haushaltssituation Mecklenburg-Vorpommerns, die durch die Generierung von Überschüssen gekennzeichnet ist, müsste das Land lediglich für die einwohnerabhängige Komponente des Länderanteils aufkommen. Der Anteil Mecklenburg-Vorpommerns an der deutschen Gesamtbevölkerung liegt bei rd. 2 %. Demzufolge hätte bei Strafzahlungen der Anteil des Landes aus einwohnerabhängiger und Verursacherkomponente insgesamt bei 0,24 % der Gesamtsumme gelegen.

(149) Mit der Novellierung des SZAG verpflichtet sich der Bund jedoch in Art. 2 Abs. 1 SZAG, etwaige Sanktionszahlungen, die im Zuge des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts entstehen, bis einschließlich 2019 alleine zu tragen. Mit dieser Regelung wird auf den Übergangszeitraum, der den Ländern zur Erfüllung der nationalen Schuldenbremse zugestanden wurde, Rücksicht genommen. Sanktionszahlungen, die sich aus dem korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakt ergeben, sind hingegen auch weiterhin von Bund und Ländern nach dem in Art. 2 Abs. 1 SZAG geregeltem Aufteilungsverhältnis zu tragen. Demzufolge würden für Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2019 keine Belastungen aus einem Verstoß gegen die Regelungen des Fiskalvertrags entstehen.

(150) Der Bund und die Länder sind sich darin einig, dass den Sozialversicherungen und den Kommunen eine bedeutende Rolle bei der Einhaltung der Vorgaben des Fiskalvertrags zukommt. Dabei ist der Bund für die Entwicklung der Sozialversicherungen und die Länder im Rahmen der Finanzaufsicht für die Überwachung der kommunalen Finanzen verantwortlich.¹⁰⁰

(151) Daher solle auf Landesebene eine anreizkompatible Ausgestaltung zur Aufteilung von möglichen Sanktionszahlungen innerhalb des Landes angestrebt werden, wonach ggf. defizitäre Kommunen ebenfalls einen Beitrag zur Begleichung der verhängten Geldbuße zu leisten haben. Inwiefern dies durch die in § 26 FAG M-V vorgesehene Aufteilung der Sanktionsleistungen erreicht wird oder ob die bestehenden Regelungen fortzuentwickeln sind, um sie den Anforderungen des Fiskalvertrags anzupassen, wird die Landesregierung zu prüfen haben. Darüber hinaus regt der Landesrechnungshof an, dass die Landesregierung eine zentrale Instanz schaffen bzw. beauftragen sollte, die die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln auf Landesebene gesamtheitlich steuert und überwacht und ggf. auch Gegenmaßnahmen ergreifen kann.

¹⁰⁰ Vgl. Deutscher Bundestag (2012): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags, Drs. 17/10976, S. 13.

3.2 Der Stabilitätsrat als Kontrollorgan zur Sicherung langfristig tragfähiger öffentlicher Haushalte

(152) Zur fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder sind dem Stabilitätsrat jährlich Berichte vorzulegen, in denen die aktuelle Haushaltslage und Finanzplanung anhand eines kennzahlengestützten Frühwarnsystems und einer Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung darzustellen ist.

(153) Den Stabilitätsbericht 2014 veröffentlichte die Landesregierung am 23.09.2014.¹⁰¹ Da sich das Land bisher auf kein Konjunkturbereinigungsverfahren festgelegt hat, handelt es sich im Bericht um nicht konjunkturbereinigte Angaben.

Für Mecklenburg-Vorpommern ist wie in den Vorjahren keine der vier Kennziffern sowohl im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage als auch im Finanzplanungszeitraum bis 2018 auffällig (vgl. Tabelle 15). Demzufolge gibt es keine Anzeichen für eine drohende Haushaltsnotlage.

Tabelle 15: Kennziffern des Stabilitätsberichts zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

| | Aktuelle Haushaltslage | | | Auffälligkeit | Finanzplanung | | | | Auffälligkeit |
|---|------------------------|--------------|--------------|---------------|------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| | Ist 2012 | Ist 2013 | Soll 2014 | | FPL 2015 | FPL 2016 | FPL 2017 | FPL 2018 | |
| Finanzierungssaldo in Euro je EW | 168 | 247 | 10 | nein | -10 | -11 | -23 | -15 | nein |
| Schwellenwert | -231 | -192 | -286 | | -386 | -386 | -386 | -386 | |
| Länderdurchschnitt | -31 | 8 | -86 | | | | | | |
| Kreditfinanzierungsquote % | -1,2 | -3,9 | -0,6 | nein | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | nein |
| Schwellenwert | 4,7 | 4,0 | 4,4 | | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | |
| Länderdurchschnitt | 1,7 | 1,0 | 1,4 | | | | | | |
| Zinssteuerquote % | 8,0 | 7,2 | 7,2 | nein | 7,2 | 7,0 | 7,0 | 7,0 | nein |
| Schwellenwert | 11,4 | 10,4 | 10,6 | | 11,6 | 11,6 | 11,6 | 11,6 | |
| Länderdurchschnitt | 8,2 | 7,4 | 7,5 | | | | | | |
| Schuldenstand in Euro je EW | 5.976 | 5.937 | 5.937 | nein | 5.976 | 5.976 | 5.976 | 5.976 | nein |
| Schwellenwert | 8.875 | 8.929 | 9.051 | | 9.251 | 9.451 | 9.651 | 9.851 | |
| Länderdurchschnitt | 6.827 | 6.869 | 6.962 | | | | | | |
| Auffälligkeit Zeiträume | nicht auffällig | | | | nicht auffällig | | | | |
| Auffälligkeit Kennziffern | nicht auffällig | | | | | | | | |

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Stabilitätsbericht 2014; eigene Darstellung.

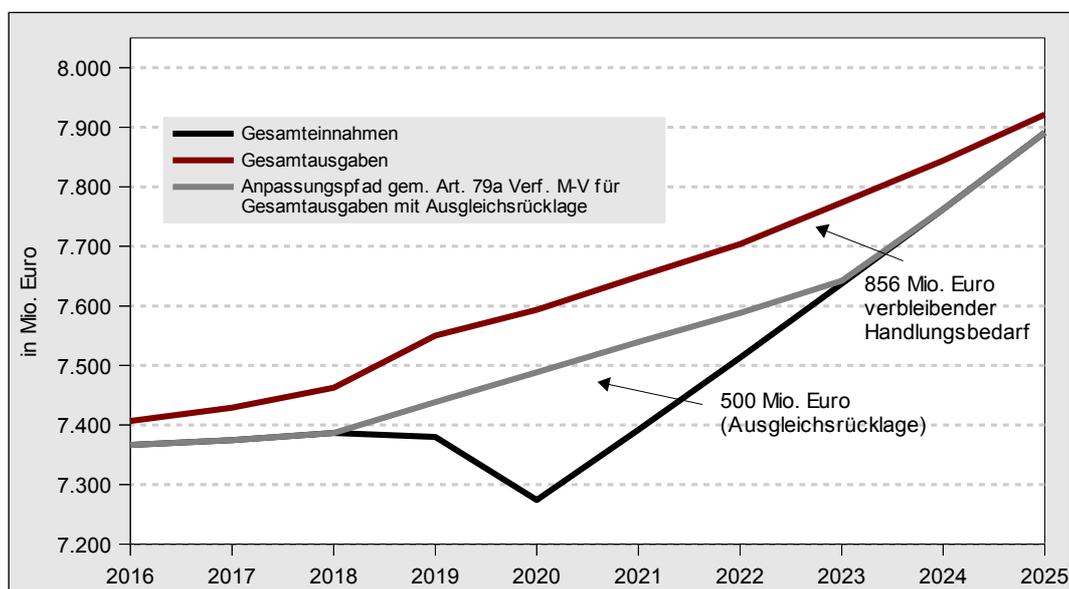
(154) Die im Stabilitätsbericht geforderten Projektionen für die mittelfristige Haushaltsentwicklung ergeben theoretische Handlungsspielräume, die bei Berücksichtigung landesspezifischer Faktoren, wie z. B. die rückläufige demografische Entwicklung und das Auslaufen der überproportionalen Zuweisungen von Bund und EU, in dieser Weise nicht vorhanden sind.

¹⁰¹ Vgl. Landesregierung (Finanzministerium) Mecklenburg-Vorpommern (2014): Stabilitätsbericht Mecklenburg-Vorpommern 2014, Drs. 6/3314 vom 23.09.2014.

Diese Handlungsspielräume laufen vielmehr dem vom Land eingeschlagenen Konsolidierungskurs entgegen.

(155) Der Landesrechnungshof erachtet daher die Projektion des Modellhaushalts des Finanzministeriums als geeignetere Variante, um sowohl die aktuelle als auch die zukünftige Haushaltssituation des Landes darzustellen und die notwendigen Konsolidierungsschritte aufzuzeigen. Aufgrund der sich abzeichnenden rückläufigen Entwicklung auf der Einnahmeseite sind nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen ausgabeseitig vorzunehmen. Strukturreformen müssen die demografische Entwicklung berücksichtigen. Konkrete Handlungsschritte fehlen aber noch.

Abbildung 22: Modellhaushalt Mecklenburg-Vorpommern – Projektion der Handlungsbedarf bis 2025



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2013): Mittelfristige Finanzplanung 2013 bis 2018, S. 46.

(156) Das Hauptaugenmerk der Landesregierung sollte weiterhin auf dem Abbau des strukturellen Defizits liegen. Nur so können finanzpolitische Handlungsspielräume geschaffen werden, um auf Haushaltsrisiken und eintretende Einnahmeausfälle angemessen reagieren zu können. Der eingeschlagene Konsolidierungsweg der Landesregierung sollte konsequent weiter verfolgt werden. Hierzu ist eine Priorisierung hinsichtlich einzelner Maßnahmen oder Politikbereiche vorzunehmen und klare Konsolidierungsvorgaben zu erarbeiten.

IV. Feststellung zur Prüfung der Landesverwaltung

Querschnittsprüfung

1 Ordnungsmäßigkeit von Buß- und Zwangsgeldverfahren

In den geprüften Dienststellen liegen keine Risikoanalysen vor oder sind keine geeigneten Maßnahmen zu Risikominderung festgelegt worden. Es existiert kein strukturiertes Risikomanagement.

Durch eine mangelhafte Zahlungsüberwachung der Verwarnungsgelder entstehen unnötige Verwaltungskosten.

Datenerhebungen für statistische Zwecke erfolgten uneinheitlich. Die Daten wurden unwirtschaftlich erhoben und waren durch die unterschiedlichen Verfahren nicht vergleichbar sowie wenig aussagekräftig.

Zwangsgeldverfahren wurden nicht oder nicht ihrem gesetzlichen Zweck entsprechend – der Durchsetzung verwaltungsrechtlicher Maßnahmen – angewandt.

1 Prüfungsgegenstand

(157) Der Landesrechnungshof prüfte die Ordnungsmäßigkeit der Abwicklung von Ordnungswidrigkeitenverfahren (OWi-Verfahren) im Jahr 2013.¹⁰² Dies beinhaltete Verfahren zu Verwarnungen sowie Buß- und Zwangsgeldern des Haushaltsjahres 2012. Die Prüfung bezog sich auf die Anordnungsbuchungen der Titel 112.01 *Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten* und 112.02 *Verwarngelder nach der Berufsordnung für öffentlich bestellte Vermessungsingenieurinnen/-ingenieure im Rahmen aufsichtlicher Tätigkeit* bzw. *Geldstrafen, Geldbußen gemäß § 70 LNatG M-V* in den Geschäftsbereichen des Innenministeriums, des Wirtschaftsministeriums, des Landwirtschaftsministeriums, des Sozialministeriums sowie des Energieministeriums. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen sind einzelne Fälle ausgewählt worden, zu denen das Beitreibungsverfahren in der LZK geprüft wurde.

¹⁰² Leichte Fälle der Gefährdung oder Beeinträchtigung von Rechtsgütern anderer Personen oder auch gegenüber Verwaltungsvorschriften.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Risikomanagement

(158) Eine gezielte Gefahrenabwehr ist durch die systematische Erfassung, Bewertung und bewusste Steuerung der verschiedenen Risiken durch die Behördenleitung möglich. Hierzu ist Transparenz hinsichtlich bestehender Risiken notwendig, damit eine Optimierung des Ressourceneinsatzes und die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit darauf aufbauend erfolgen kann.

(159) Besonders in Bereichen, in denen Aufnahmen der Verstöße und Bußgeldbearbeitung bzw. Barkassierung von Verwarnungsgeld zusammenfallen¹⁰³, wurden erhebliche Risiken festgestellt. Diese Risiken reichen vom Unterlassen der Verstoßaufnahme und Ahndung bis hin zu erheblichen Zahlungserleichterungen bei Bußgeldern und Fälligkeiten ohne Begründungen.

Im Konkreten sind dies Risiken, wie:

- die Aufnahme und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten liegt im Ermessen der Verwaltungsbehörde,
- das Maß der Ahndung wird durch die Behörde selbst bestimmt,
- Mitarbeiter rotieren nicht, d. h. sie sind über lange Zeiträume für gleiche Arbeitsgebiete zuständig.

Folgende Feststellungen konnten für Erleichterungen über den Ermessensspielraum hinaus getroffen werden:

- die Anordnung der Bußgelder erfolgte erst ca. 14 Tage nach Zustellung des Bescheides
- Verwendung der falschen Art der Forderung, *OE – Öffentlich-rechtliche Forderung mit Säumniszuschlag und Vollstreckung* oder *KE – Öffentlich-rechtliche Forderung ohne Nebenforderungen und Vollstreckung* statt *BU – Bußgeld nach § 65 OWiG*, das führt zu einem falschen Mahn- und Vollstreckungsverfahren innerhalb der Landeszentralkasse
- Überschreitung der gesetzlichen Vorgaben zur Fälligkeit

¹⁰³ Geschäftsbereich des LAGuS, Polizeibereich, Bereich der NPÄ.

- Anordnung von Sollabgängen und Stornierung von Anordnungen unabhängig von der Entscheidung über den Einspruch gegen Bußgeldbescheide
- Zahlungserleichterungen wurden ohne Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse und außerhalb eines regulären Verfahrens gewährt, hier sind z. B. Forderungen bis zu 15.000 Euro ohne schriftlichen Antrag, ohne Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse, ohne Stundungsbescheid und entsprechenden Nachweis in ProFiskal gestundet worden
- die Höhe von Bußgeldern wurde händisch um teilweise mehr als 50 % herabgesetzt nach der Ermittlung der Höhe im IT-Verfahren

(160) Das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGuS) hat mitgeteilt, dass die Anregungen des Landesrechnungshofes hinsichtlich des Risikomanagements aufgenommen werden bzw. bereits umgesetzt wurden und in das im Aufbau befindliche Risikomanagementsystem des LAGuS einfließen. Die theoretischen Grundlagen würden geschaffen und Risikoanalysen würden durchgeführt. Eine Rotation von Beschäftigten lasse sich im Hinblick auf das Personalkonzept nicht durchführen und werde auch mit Einführung der Zentralen Bußgeldstelle nur schwer zu realisieren sein.

(161) Der Landesrechnungshof regt an, u. a. für OWi-Verfahren die Risiken zu analysieren und entsprechende Maßnahmen für deren Minderung festzulegen.

2.2 Verwarnungsgeldverfahren und Zahlungsüberwachung

(162) Verwarnungsgelder werden bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten erhoben. Diese werden nach einer Belehrung und der Zahlung innerhalb einer Woche wirksam. Eine Rechtsbehelfsbelehrung kann demnach entfallen.

(163) In den nachgeordneten Dienststellen des Landwirtschaftsministeriums¹⁰⁴ werden Verwarnungsgelder mit Verwarnungsblöcken direkt vor Ort erhoben. Die Verwarnungsblöcke stammen aus diversen Altbeständen, sind uneinheitlich und durch die Änderung der Bankverbindung der Landeszentralkasse veraltet. Die alten Bankverbindungen werden durch Aufkleber mit der neuen Bankverbindung ersetzt oder handschriftlich geändert. Durch dieses Verfahren wird die Echtheit der Verwarnungen durch die Betroffenen angezweifelt. Neben der Verwarnung vor Ort hat der Vollzugsbeamte einen Situationsbericht zu erstellen, in dem bereits erfasste und neue Daten aufgenommen werden. Die Überwachung der Zahlungseingänge aus

¹⁰⁴ Nationalparkamt Müritz (NPA Müritz), Nationalparkamt Vorpommern und Amt für das Biosphärenreservat Südost-Rügen.

Verwarnungen erfolgte nur sporadisch und mit hohem manuellem Aufwand, da die Verwarnungen auf Allgemeinen Annahmeanordnungen eingezogen werden, von den Dienststellen selbst überwacht werden müssen und zudem Zuständigkeiten in den Dienststellen nicht eindeutig geklärt sind¹⁰⁵.

(164) Der Einsatz der veralteten Verwarnungsblöcke sollte auf Wirtschaftlichkeit hin überprüft werden, die Außendarstellung sowie eine Arbeitserleichterung und Zeitersparnis durch Ergänzung der Durchschreibesätze um den Situationsbericht wäre einzubeziehen. Bereiche¹⁰⁶, die Verwarnungen nicht nach den rechtlichen Vorgaben erteilen, sind vom Landesrechnungshof aufgefordert, ihre Verfahren und Schreiben entsprechend anzupassen. Die Zahlungsüberwachung ist effizient und durchgängig zu organisieren.

2.3 Ordnungswidrigkeiten-Verfahren der Polizei

(165) Bei Nichtannahme des Angebotes eines Verwarnungsgeldes und bei schweren Ordnungswidrigkeiten ahndet die Verwaltungsbehörde durch Bußgeldbescheid. In diesem Fall erfolgt eine Weiterleitung an die örtlich zuständige Bußgeldstelle zur weiteren Bearbeitung. Die dezentrale Bearbeitung hat mehrere Schwachstellen:

- Es erfolgt eine mehrfache Datenerfassung durch den aufnehmenden Polizisten, den Sachbearbeiter in der OWi-Stelle und ggf. den Sachbearbeiter in der Bußgeldstelle. Eine Kontrolle auf Vollständigkeit der Aufnahmeblätter pro Aufnahmeblock (z. B. fehlende oder verschriebene Blätter) sowie der korrekten und vollständigen Datenaufnahme inklusive erforderliche Unterschriften wird an keiner Stelle durchgeführt. Ein Risikomanagement ist nicht erkennbar.
- Es kommt zu Medienbrüchen bei Aufnahme der jeweiligen Ordnungswidrigkeit zwischen den eingesetzten IT-Verfahren. Die Aufnahmen vor Ort erfolgen händisch, die elektronische Erfassung findet in der entsprechenden OWi-Stelle statt. Sofern eine Weiterleitung der Bearbeitung an die Bußgeldstellen erfolgt, werden die Aufnahmeblätter verschickt und eine nochmalige elektronische Erfassung wird im dortigen IT-Verfahren vorgenommen.
- Bei verspäteten Zahlungen des Verwarnungsgeldes entsteht mit der derzeitigen Organisation der Bearbeitungskette ein sehr hoher Arbeitsaufwand. Nach Verstreichen der Zahlungsfrist bei Verwarnungsgeldern erfolgt eine Abgabe an die zuständige Buß-

¹⁰⁵ LAGuS Schwerin, LALLF, NPA Müritz.

¹⁰⁶ Landesamt für innere Verwaltung, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern.

geldstelle. Hier wird der entsprechende Bescheid gefertigt. Bei Zahlung außerhalb der Zahlungsfrist erfolgt je nach Bußgeldstelle ein Ausgleich der Zahlungen.

- Durch unterschiedliche Zuständigkeiten in der Bearbeitung der Verwarnungsgelder gibt es auch unterschiedliche Ansprechpartner für den Betroffenen in einem Verfahren (Polizei, OWi-Stelle des Landes, Bußgeldstelle der Kommune).

Barzahlungen sind nur in begründeten Ausnahmefällen anzunehmen. Bei Vor-Ort-Kontrollen werden Verwarnungen mittels der Verwarnungsblöcke und Sicherheitsleistungen gegen Quittungen als Bareinnahmen vorgenommen. Bareinnahmen bergen die Gefahr einer falschen Ermessensausübung und Sicherheitsleistungen produzieren zudem noch einen hohen Verwaltungsaufwand durch zum Teil andere Geldsorten. Die Niederschriften über die Entgegennahme von Sicherheitsleistungen, die meist im Bereich von mehreren Hundert Euro liegen können, sind in den geprüften Unterlagen nicht fortlaufend nummeriert gewesen. Die Schriftstücke, die den Betroffenen als Quittung überlassen wurden, erfüllten nicht die Anforderungen an Quittungen. Das Geld wird bis zur Abrechnung von den Polizisten persönlich aufbewahrt. Ein Pilotprojekt zur bargeldlosen Zahlung unter Nutzung von mobilen Terminals wurde im Polizeirevier Wismar von Februar bis Mai 2013 erfolgreich durchgeführt.

(166) Das Innenministerium hat mitgeteilt, dass im Rahmen einer Machbarkeitsstudie¹⁰⁷, die im Jahr 2002 in Auftrag gegeben wurde, eine Prüfung der Zentralisierung des Verfahrens erfolgte, aber nicht weiter verfolgt wurde. Die Aufnahmeblätter seien Vordrucksätze und bilden die Grundlage für die ordnungsgemäße Eingabe der Daten in das IT-Verfahren OWi.Net und somit für die Verfolgung der Ordnungswidrigkeit. Eine „Abrechnung“ dieser Vordrucksätze finde nicht statt, weil ein verschriebener bzw. fehlender Vordruck für das weitere Verfahren belanglos sei. Im Rahmen der Niederschriften über eine Sicherheitsleistung erfolge eine Anpassung des Vordrucks in Absprache mit dem Finanzministerium. Der Forderung des Landesrechnungshofes werde hinsichtlich eines bereits geplanten weiteren Einsatzes mobiler Zahlstellen-Terminals in der Landespolizei entsprochen.

(167) Ein verschriebener bzw. fehlender Vordruck eines Verwarnungsblockes ist naturgemäß für das weitere Verfahren belanglos, da sich kein weiteres Verfahren anschließt. Allerdings kann ohne Abrechnung oder Begründung ein Ermessens Fehlgebrauch (Manipulation) nicht ausgeschlossen sowie einem Risikomanagement nicht Rechnung getragen werden. Eine Anpassung des Vordruckes zur Niederschrift über Sicherheitsleistungen kann nur dann eine Manipulation in Bereichen mit Bargeldzahlungen verhindern, wenn nachträgliche Kontrollen

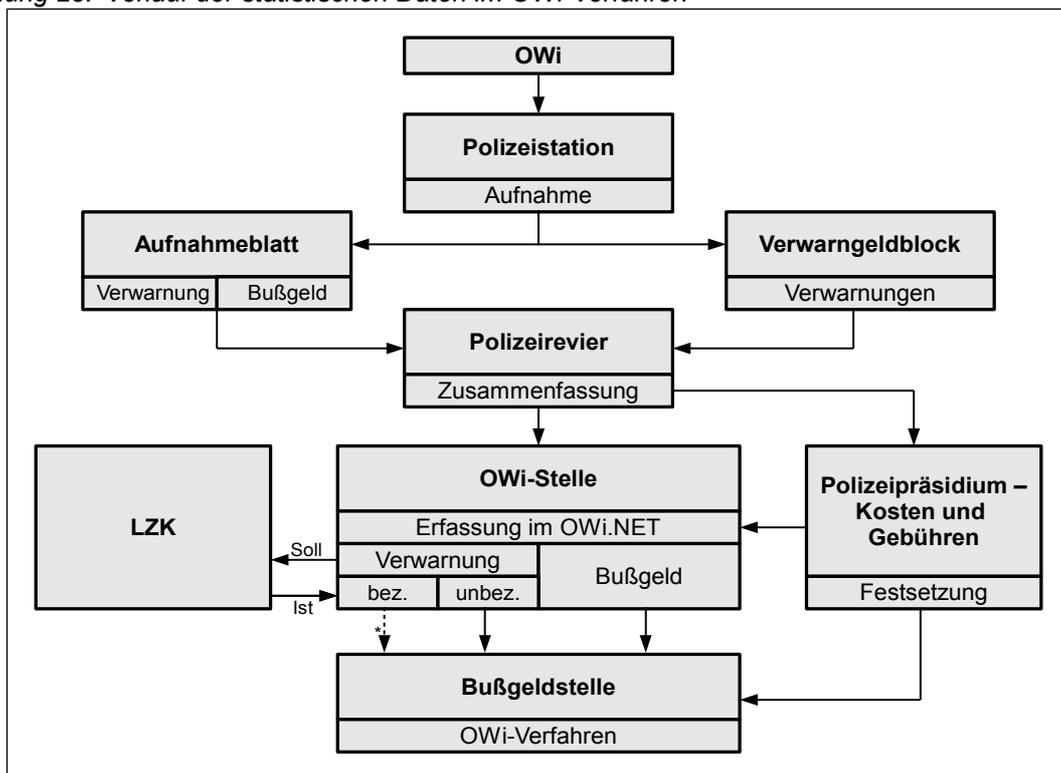
¹⁰⁷ Vgl. Mummert + Partner (2002): Optimierung der Organisation des Ordnungswidrigkeitsverfahrens in M-V.

über den Verbleib von verschriebenen Vordrucken gesichert sind und der Einsatz mobiler ZST-Terminals flächendeckend in der Landespolizei erfolgt.

2.4 Datenerhebungen der Polizei für statistische Zwecke

(168) Statistische Erhebungen sollen zur Überprüfung der Zielvereinbarungen und zum Controlling von Prozessen mit Hilfe des IT-Verfahrens OWi.Net vorgenommen werden. Unten stehende Abbildung 23 verdeutlicht das momentane Verfahren zur Erhebung der statistischen Daten. Da zwischen der Ordnungswidrigkeit mit ihrer Zusendung der Aufnahmeblätter an die erfassende OWi-Stelle und der Erfassung der jeweiligen Tatbestände im IT-Verfahren in der OWi-Stelle teilweise mehrere Wochen vergingen, wurde in der Polizeiinspektion (PI) Ludwigslust zu Auskunftszwecken ein Verfahren für eine sogenannte weiche Statistik eingeführt. Die Daten wurden in selbst entwickelten Excel-Tabellen in den Polizeirevieren erfasst und in der PI zusammengefasst.

Abbildung 23: Verlauf der statistischen Daten im OWi-Verfahren



Quelle: eigene Darstellung.

(169) Das Innenministerium ist der Auffassung, dass keine uneinheitlichen und unwirtschaftlichen Datenerhebungen, insbesondere zu Auskunftszwecken, auf Ebene der Polizeiinspektionen stattfinden. Die Bereitstellung von anonymisierten Daten sei u. a. eine wesentliche Aufgabe des IT-Verfahrens OWi.Net, welches über umfangreiche Statistikfunktionen verfüge.

* Bezahlt nach Abgabe.

Mit der Einführung dieses IT-Verfahrens habe jedes Polizeipräsidium und jede Polizeiinspektion entsprechend berechnete Mitarbeiter, die alle automatisch erstellten Statistiken auf Ebene der Reviere, Inspektionen und der Behörden abrufen könnten. Monatlich aktuelle Statistiken für alle Mitarbeiter würden im Intrapol M-V durch die Polizeiabteilung im Ministerium veröffentlicht. Nur diese Daten bildeten die Grundlage für das Zielvereinbarungsverfahren.

(170) Der Landesrechnungshof hält an der Empfehlung fest, eine dezentrale Erfassung in OWi.Net auch auf der Ebene der Polizeireviere zu prüfen. Damit wird die Aktualität der Daten gewährleistet, insbesondere für kurzfristige Abfragen der Hausspitze und für Presseanfragen. Eigenentwickelte Programme sind dann durch OWi.Net abzulösen.

2.5 Zwangsgeldverfahren des Landesamtes für innere Verwaltung

(171) Zwangsgeld ist ein Zwangsmittel¹⁰⁸, das zulässig ist, wenn der Pflichtige angehalten werden soll, etwas zu tun oder wenn er seiner Verpflichtung zuwiderhandelt, eine Handlung zu dulden oder zu unterlassen.¹⁰⁹ Zwangsgeld ist ein Mittel zur schnellen Durchsetzung der gewünschten Handlung, sobald ein Verwaltungsakt unanfechtbar geworden ist und der Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung hat. Wird durch Wegfall des Tatbestandes das Zwangsgeld abgesetzt, bleibt weiterhin die Verpflichtung bestehen, die entstandenen Gebühren und Auslagen (regelmäßig 13,45 Euro) des Statistischen Amtes zu begleichen. Ein Forderungseinzug hat in der überwiegenden Zahl von Fällen nicht stattgefunden. Am Jahresende wurde von der automatisierten Kleinbetragsausbuchung Gebrauch gemacht. Im Rahmen des Zensusverfahrens wurde zwischen dem Statistischen Amt und der LZK ein vereinfachtes Verfahren bezüglich der Abwicklung der Einnahmeerhebung ohne das erforderliche Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof implementiert. Weiterhin wurde hinsichtlich der Zwangsgeldhöhe und den Verfahrenskonditionen zwischen den Bundesländern eine einheitliche Regelung festgelegt. Werden Abweichungen von den gesetzlichen Verfahren oder kassenrechtlichen Regelungen vereinbart, ist der Landesrechnungshof zu beteiligen¹¹⁰. Zudem hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass das Verfahren zum Zwangsgeld, auch in der vereinfachten Version, nicht konsequent und im Sinne der rechtlichen Grundlagen¹¹¹ angewendet wurde. Die Auskunftspflichtigen wurden mehrfach angeschrieben.

¹⁰⁸ Vgl. § 86 Abs. 1 SOG M-V.

¹⁰⁹ Vgl. § 88 Abs. 1 SOG M-V.

¹¹⁰ Vgl. § 79 Abs. 2 Nr. 2 LHO bzw. § 103 LHO.

¹¹¹ Vgl. § 87 SOG M-V.

(172) Das Innenministerium teilt die Schlussfolgerungen des Landesrechnungshofes nicht. Die Statistischen Ämter der Länder hätten sich im Rahmen ihres Ermessens auf die Anwendung einheitlicher Zwangsgeldhöhen für die einzelnen Erhebungsteile des Zensus 2011 verständigt und diese auch konsequent angewendet. Ein Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Verletzung der Auskunftspflicht zum Zensus 2011 sei nicht Bestandteil der o. g. Abrede gewesen. Diese wären zwar zulässig, im Landesamt für innere Verwaltung (LAI V) [hier: Statistisches Amt] mit den verfügbaren personellen Ressourcen jedoch nicht zu bewältigen gewesen, so dass auf die Durchführung von OWi-Verfahren verzichtet wurde. Die Ämter der Länder wurden durch ein im statistischen Verbund angebotenes maschinelles Verfahren, das ausschließlich für den Versand der Schreiben/Bescheide genutzt werden konnte, unterstützt. Bei dem Verfahren des mehrfachen Anschreibens gingen je Anschreibendurchlauf bis zu 50 % der ausstehenden Meldungen ein. Dies soll die Auskunftspflichtigen für zukünftige Erhebungen nicht „vergrämen“ und ein anderes Verfahren könne nicht durchgeführt werden aufgrund der personellen Engpässe.

(173) Der Landesrechnungshof ist bei Abweichungen von den rechtlichen Grundlagen und Veränderungen von Belegen und kassenwirksamen Verfahren zu beteiligen. Die Argumentation des Statistischen Amtes kann nicht nachvollzogen werden, da mehrfaches Anschreiben der Auskunftspflichtigen zu Verwaltungsmehraufwand führt. Durch die Übernahme der Beitreibung von offenen Forderungen durch die Landeszentralkasse würde dem Statistischen Amt ein erheblicher Teil der Verwaltungsarbeit erspart. Eine konsequente Durchsetzung des Zwangsgeldes führt auch bei zukünftigen Erhebungen zu weniger Verwaltungsaufwand, da sich ein „Aussitzen“ des Erhebungszeitraumes nicht lohnt.

(174) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

2 Tätigkeit der Internen Revisionen in der Landesverwaltung

Überwiegend sind in der Landesverwaltung die nach VV-Kor vorgeschriebenen Verwaltungsrevisionen tätig. In einigen Bereichen sind schon Interne Revisionen eingerichtet bzw. ist deren Einrichtung geplant. Der Landesrechnungshof empfiehlt die Einrichtung von Internen Revisionen für alle Teile der Landesverwaltung.

Das Aufgabenspektrum Interner Revisionen geht deutlich über die Aufgaben einer Verwaltungsrevision hinaus. Insbesondere können sie einen wirkungsvolleren Beitrag zur Korruptionsprävention leisten. Die Aufgaben einer Internen Revision sind deutlich abzugrenzen von denen schon bestehender Kontroll- und Aufsichtssysteme. Die Interne Revision überwacht diese und berät bei deren Weiterentwicklung.

Unter den Rahmenbedingungen des Personalabbaus sind Interne Revisionen so zu organisieren, dass eine ausreichende Stellenausstattung erreicht wird. Eine Möglichkeit ist die Errichtung einer zentralen Internen Revision für die Landesverwaltung sowie einer Internen Revision für die Hochschulen des Landes. Die Schaffung einheitlicher Standards erhöht die Leistungsfähigkeit der Internen Revisionen.

(175) Die Interne Revision soll die Behördenleitung bei der Wahrnehmung ihrer Gesamtverantwortung unterstützen und entlasten¹¹². Für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern besteht keine Verpflichtung, Interne Revisionen einzurichten. Lediglich nach der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung der Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (VV-Kor) ist eine „Verwaltungsrevision“ mit der Prüfung bestehender Verdachtsmomente zu beauftragen, wenn die Ergebnisse von Risikoanalysen oder besondere Anlässe es erfordern.

Der Landesrechnungshof prüfte, ob bzw. in welchen Bereichen und mit welchen Zuständigkeiten Interne Revisionen in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern eingerichtet sind, welche inhaltlichen, methodischen und technischen Grundlagen ihrer Arbeit zugrunde liegen, welches Selbstverständnis die Internen Revisionen haben, wie sie arbeiten, ob ihre organisatorische Einbindung, ihre personelle und sonstige Ausstattung ausreichend ist und wie

¹¹² Bundesministerium des Innern, Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung vom 21.12.2007, Seite 1, abrufbar unter: http://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BVA/BeratungModernisierung/OrgPortal/20131018_Empfehlungen_Interne_Revision.html?nn=4472532, Recherche am 20.12.2013.

ggf. das Verhältnis der Internen Revision im Ministerium zum nachgeordneten Bereich ausgestaltet ist.

Der Landesrechnungshof erfragte den Bestand an Internen Revisionen in der Staatskanzlei, den Ministerien und deren nachgeordneten Bereichen, der Landesforst Mecklenburg-Vorpommern - Anstalt des öffentlichen Rechts (LFoA), dem Betrieb für Bau und Liegenschaften (BBL) sowie den Hochschulen einschließlich der Universitätsmedizin. Die Arbeitsweise und die Ausstattung der Internen Revisionen wurden anhand von Konzepten, Prüfungsplanungen und anderen von den geprüften Stellen zur Verfügung gestellten Unterlagen untersucht. Mit den Beschäftigten der Internen Revision und/oder weiteren Vertretern der jeweiligen Einrichtung wurden Interviews geführt.

1 Weiterentwicklung der Verwaltungsrevision zu einer Internen Revision

(176) Gemäß Nr. 3.5 VV-Kor beauftragt die Dienststelle befristet oder auf Dauer eine Organisationseinheit mit der inneren Revision (Verwaltungsrevision), wenn die Ergebnisse der Risikoanalyse nach Nr. 3.1 VV-Kor oder besondere Anlässe die Beauftragung einer Verwaltungsrevision erfordern. Die Dienststellenleitung beauftragt die Verwaltungsrevision gezielt mit der Prüfung von Verdachtsmomenten.

Eine frühere Prüfung des Landesrechnungshofes zur Umsetzung der VV-Kor und ihrer Begleitvorschriften ergab, dass die Dienststellenleitungen die Einrichtung von Verwaltungsrevisionen als Maßnahme der Korruptionsprävention nur in Einzelfällen genutzt haben¹¹³. Der Landesrechnungshof forderte als Ergebnis des Prüfverfahrens die Überarbeitung der VV-Kor dahingehend, dass eine Verwaltungsrevision losgelöst von einer besonderen Gefährdung regelmäßig verpflichtend einzurichten ist. Das Innenministerium hat im Prüfungsverfahren zugesagt, die Hinweise des Landesrechnungshofes zur VV-Kor und ihren Begleitvorschriften zu prüfen. Eine Änderung ist bislang nicht erfolgt.

(177) Das Aufgabenspektrum einer Internen Revision geht deutlich über die Aufgaben einer Verwaltungsrevision nach VV-Kor hinaus. Die Interne Revision erbringt unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen für die Behördenleitung. Sie unterstützt die Behördenleitung bei:

- der Wahrnehmung ihrer Kontroll- und Überwachungsaufgaben,

¹¹³ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2012): Jahresbericht 2012 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2012, Tz. 175.

- der Sicherstellung von Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Arbeitsabläufe und Geschäftsprozesse sowie
- der Einhaltung interner und externer Vorschriften und Regelungen.

Durch einen systematischen und zielgerichteten Prüfungsansatz schafft die Interne Revision Transparenz über die Abläufe, um die Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsprozesse in den Organisationseinheiten zu gewährleisten.

Die Interne Revision kann einen wirksameren Beitrag zur Korruptionsprävention leisten als eine reine Verwaltungsrevision. Regelmäßige und systematische Prüfungen einer dauerhaft eingerichteten Internen Revision entfalten vorbeugende Wirkung. Im Rahmen ihrer Prüfungen kann die Interne Revision Schwachstellen im internen Kontrollsystem aufdecken und hinsichtlich der Verbesserung der Kontrollsysteme beraten.

Tabelle 16: Unterschiede zwischen Verwaltungs- und Interner Revision

| Interne Revision | Verwaltungsrevision nach VV-Kor |
|---|---|
| eigene Organisationseinheit, die der Behördenleitung direkt zugeordnet ist (Stabsstelle) | eigene oder bestehende Organisationseinheit |
| dauerhaft eingerichtet | dauerhaft oder befristet eingerichtet |
| prüft die gesamte Organisation nach den Kriterien Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Funktionsfähigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit | prüft bestehende Korruptionsverdachtsmomente |
| prüft systematisch und regelmäßig auf Basis einer risikoorientierten Prüfungsplanung (Regelprüfungen) kann Sonderprüfungen (aufgrund aktueller Sachverhalte oder Verdacht auf dolose Handlungen) durchführen | prüft anlassbezogen im Auftrag der Dienststellenleitung, wenn die Risikoanalyse oder besondere Anlässe es erfordern |
| die Risikoanalyse, die die Basis der Prüfungsplanung bildet, berücksichtigt alle Risiken aus der Tätigkeit der Behörde (z. B. finanzielle Risiken, Reputationsrisiken) | betrachtet wird ausschließlich das Korruptionsrisiko und bestehende Korruptionsverdachtsmomente |
| präventive Wirkung im Sinne der Korruptionsvorsorge durch Verbesserung der Kontrollsysteme und Aufdeckung von Schwachstellen des IKS | wird erst bei bestehenden Verdachtsmomenten beauftragt |

Quelle: eigene Darstellung.

Der Landesrechnungshof empfahl, Verwaltungsrevisionen zu Internen Revisionen weiterzuentwickeln.

2 Modell der drei Verteidigungslinien (Three Lines of Defense)

(178) Anhand des Modells der drei Verteidigungslinien (Three Lines of Defense) wird die Stellung der Internen Revision in einem ganzheitlichen Steuerungssystem dargestellt. Das Modell verdeutlicht die verschiedenen Aktivitätsebenen, die eine effiziente und wirksame Steuerung von Risiken gewährleisten sollen und die vom Management und anderen dafür vor-

gesehenen Beteiligten überwacht werden¹¹⁴. Die ersten beiden Ebenen sind in die Prozesse eingebunden.

(179) Die erste Ebene (1. „Verteidigungslinie“) umfasst das interne Kontrollieren und den Umgang mit den operativen Risiken beim jeweiligen Prozess. Dies betrifft die in den Prozess integrierten laufenden oder mit einem Geschäftsvorgang zusammenhängenden (transaktionsorientierten) Kontrollen und organisatorischen Maßnahmen, wie z. B. das Vier-Augen-Prinzip oder Zeichnungsberechtigungen. Zur ersten Ebene zählen die fachliche Aufsicht der Führungskraft, die Fachaufsicht über den nachgeordneten Bereich, soweit diese direkt an Entscheidungen beteiligt wird, und die Dienstaufsicht über die prozessbeteiligten Beschäftigten.

(180) Die zweite Ebene (2. „Verteidigungslinie“) umfasst die Verantwortung der Leitung, gesetzliche Bestimmungen und unternehmensinterne Richtlinien einzuhalten (Compliance). Im Rahmen der Compliance sind geeignete Regelwerke (Verhaltenskodizes) zu schaffen, Schulungen und Belehrungen durchzuführen, Arbeitsabläufe zur Unterstützung der Compliance zu gestalten sowie Stellen zu schaffen, die interne und externe Hinweise auf Fehlverhalten aufnehmen (Hotlines, Vertrauens- und Ombudspersonen)¹¹⁵. Zu dieser Ebene gehören z. B. die VV-Kor und die Stelle des Ansprechpartners für Korruption.

Die zweite Ebene umfasst auch das Risikomanagement, das auf der Basis einer Risikostrategie für alle Unternehmensaktivitäten systematisch und permanent Risiken identifiziert, analysiert, bewertet, steuert, dokumentiert und kommuniziert und diese Tätigkeiten überwacht¹¹⁶.

Ebenfalls auf der zweiten Ebene befindet sich das Controlling, welches die Leitung bei der Planung, Steuerung und Kontrolle aller Bereiche unterstützt. Hierzu beschafft es Daten, analysiert diese und bereitet sie auf, um Entscheidungen durch die Unternehmensführung vorzubereiten.

(181) Die Interne Revision ist die einzige Funktion in der dritten Ebene (3. „Verteidigungslinie“). Sie überwacht prozessunabhängig die zweite und erste Ebene und berät die Behördenleitung hinsichtlich deren Ausgestaltung. Die externe Prüfung, beispielsweise durch den Landesrechnungshof, ist nicht Teil dieses Modells, sondern steht separat daneben.

¹¹⁴ Vgl. PWC (2012): Die Interne Revision am Scheideweg, S. 23.

¹¹⁵ Vgl. Faust, Thomas (2013): Compliance-Management in öffentlichen Verwaltungen, in: innovative verwaltung 10/2013, S. 29.

¹¹⁶ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2010): Jahresbericht 2010 – Landesfinanzbericht 2010, S.188 ff.

- uneingeschränkter Zugang zu notwendigen Unterlagen und Informationen,
- personelle Ausstattung orientiert anhand Risiken, Größe und Struktur der Behörde und
- regelmäßige Fortbildung der Beschäftigten der Internen Revision.

4 Strukturempfehlungen

(183) Der Landesrechnungshof empfahl drei Modelle für die Organisation der Internen Revision:

- Beim Modell der eigenständigen Internen Revision wird in jeder Einrichtung eine Interne Revision eingerichtet. Dieses Modell ist geeignet für Ministerien mit großen nachgeordneten Einrichtungen bzw. mit Geschäftsbereichen, die verschiedene Fachgebiete umfassen. In Organisationseinheiten, deren Aufgabenwahrnehmung mit sehr hohen Risiken behaftet ist, die eine hohe Prüfdichte erfordern, sollten eigenständige Interne Revisionen eingerichtet werden.
- Beim Modell der zentralen Internen Revision wird die Interne Revision des Ministeriums im Ministerium selbst und in den nachgeordneten Behörden tätig. Dies ermöglicht eine ganzheitliche Prüfung der Prozesse einschließlich des Leiters der nachgeordneten Behörde und beteiligter Stellen des Ministeriums. Im Vergleich zum ersten Modell ist der Personalbedarf auf Grund von Skaleneffekten wesentlich niedriger. Dieses Modell eignet sich bei kleinen nachgeordneten Einrichtungen sowie für Geschäftsbereiche, in denen gleichartige Aufgaben auf mehrere örtlich zuständige nachgeordnete Behörden verteilt sind.
- Beim Mischmodell wird im Ministerium eine Interne Revision mit geringerer Stammbesetzung und der Zuständigkeit für den gesamten Geschäftsbereich eingerichtet. Für einzelne Prüfungen können Beschäftigte der jeweils geprüften, nachgeordneten Einrichtung für die Dauer der Prüfung herangezogen werden, sofern diese nicht im geprüften Bereich tätig sind. Dieses Modell gewährleistet eine ganzheitliche Sichtweise und einen flexiblen Personaleinsatz.

(184) Der Landesrechnungshof empfahl zu prüfen, ob eine Interne Revision als zentraler Dienstleister für die Landesverwaltung eingerichtet werden kann. Der Personalbedarf einer Internen Revision je 100 Beschäftigten sinkt mit zunehmender Größe des Zuständigkeitsbereiches. Zugleich bieten große Interne Revisionen die Möglichkeit, dass sich die Prüfer auf bestimmte Fachbereiche spezialisieren. Eine ressortübergreifende Interne Revision kann zudem

Maßnahmen prüfen, die die Landesregierung zentral eingeführt hat oder einführen möchte (z. B. DOMEA, TMS, BEATA), die Einführung beratend begleiten oder auf die Einführung ressortübergreifender Maßnahmen und Verfahren hinwirken. Zumindest aber sollte die Landesregierung z. B. durch den Ausschuss für Organisationsfragen allgemeine Grundsätze für Interne Revisionen erarbeiten, damit die Internen Revisionen der Landesverwaltung zukünftig auf der Basis einheitlicher Standards tätig werden. Die Landesregierung sollte Möglichkeiten für die Kooperation und den fachlichen Austausch der Internen Revisionen schaffen.

Das Innenministerium teilte mit, dass die Konferenz der Leiter der Allgemeinen Abteilungen auf Vorschlag des Ausschusses für Organisationsfragen beschlossen habe, „Allgemeine Grundsätze für Interne Revisionen“ durch einen Arbeitskreis erarbeiten zu lassen.

(185) Im Bereich der Hochschulen existierten Interne Revisionen in der HSW und in der UR zunächst befristet. Die UR, HMT und HSW betonten in ihren Stellungnahmen die Notwendigkeit einer Internen Revision. Die EMAU und die FHS haben entsprechende Ziele in ihren Hochschulentwicklungsplänen ausgewiesen. Die HSN stellte in Frage, dass kleinere Hochschulen eigene Interne Revisionen benötigten. Die Hochschulen verwiesen auf die begrenzten finanziellen Ressourcen. Stellen für die Einrichtung bzw. den Ausbau von Internen Revisionen stünden vor dem Hintergrund der Personaleinsparvorgaben des Personalkonzepts nicht zur Verfügung. Die HMT bevorzugt daher ein Kooperationsmodell, bei dem Beschäftigte der Internen Revision einer anderen Hochschule an der HMT Prüfungen vornehmen.

Der Landesrechnungshof empfahl den Hochschulen, im Bereich der Internen Revisionen stärker zu kooperieren. So könnten bestehende Interne Revisionen im Auftrag der jeweiligen Hochschulleitung auch an anderen Hochschulen tätig werden. Zudem empfahl der Landesrechnungshof dem Bildungsministerium zu prüfen, ob eine zentrale Interne Revision der Hochschulen eingerichtet werden kann. Diese Modelle entlasten vor allem die kleinen Hochschulen.

Die HSN führte aus, dass bei einer gemeinsamen Internen Revision der Hochschulen vertrauliche Informationen an eine externe Einrichtung gelangten. Zudem handle es sich bei Prüfungen von Außen nicht mehr um eine Interne Revision.

Die Vertraulichkeit bleibt auch bei einer Prüfung durch eine Interne Revision einer anderen Einrichtung oder durch eine zentrale Interne Revision gewahrt, da für deren Beschäftigte ebenso wie die einer eigenen Internen Revision die Verschwiegenheitspflicht gilt. Der Begriff „Interne“ ist im funktionellen und nicht im organisatorischen Sinne (Prüfung durch behörden-eigenes Personal) zu verstehen. Entscheidend ist die Tätigkeit im Auftrag und zur Unterstüt-

zung der Hochschulleitung. Der interne Charakter bleibt dadurch erhalten im Unterschied zum Beispiel zur externen Prüfung, auf die die Hochschulleitung keinen Einfluss hat.

(186) Der Landesrechnungshof empfahl bei selbstständigen Rechtspersonen des öffentlichen Rechts in Trägerschaft des Landes und bei Unternehmen, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist, darauf hinzuwirken, dass Interne Revisionen eingerichtet werden.

5 Einzelempfehlungen

(187) Die Prozessunabhängigkeit der Internen Revision als deren zentrales und wesentliches Merkmal erfordert eine organisatorische Anbindung außerhalb der Linienorganisation in einer Stabsfunktion. Die Internen Revisionen im LAiV, im Landesbesoldungsamt (LBesA), in der HSW, in der UR, im Landwirtschaftsministerium, in der LFoA, im LAGuS, im Energieministerium und im Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LS) waren als Stabsstellen eingerichtet. Soweit Interne Revisionen in die Linienorganisation eingebunden waren, betonten diese ihre unabhängige Stellung.

Der Landesrechnungshof empfahl, Interne Revisionen als Stabsstellen zu organisieren.

(188) Verwaltungsrevisionen bzw. Interne Revisionen waren zum Zeitpunkt der Prüfung eingerichtet im Justizministerium, im Finanzministerium mit zentraler Zuständigkeit für das LBesA und die Finanzämter, im Wirtschaftsministerium, im Landwirtschaftsministerium, in der LFoA, im Bildungsministerium mit der Möglichkeit auch im nachgeordneten Bereich zu prüfen (Landesamt für Kultur und Denkmalpflege - LAKD, Schulämter, Staatliches Museum), in der UR, in der HSW, in der Universitätsmedizin Greifswald (UMG), im Energieministerium und im LS mit der Zuständigkeit für die Straßenbauämter. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren Interne Revision in Planung oder Aufbau bzw. befristet eingerichtet im LAiV, in der Landeszentralkasse, im BBL, in der UR für Angelegenheiten der Verwaltung, in der Universitätsmedizin Rostock (UMR) und im LAGuS. Die Interne Revision der UMR hat ihre Tätigkeit zum 01.02.2014 aufgenommen und ist seit April 2014 voll einsatzfähig. Die UR prüft derzeit die Möglichkeit, die Aufgabe der Internen Revision zu verstetigen und die Prüftätigkeit auf die gesamte Universität auszuweiten.

Der Landesrechnungshof empfahl der Staatskanzlei und dem Sozialministerium, eine Interne Revision einzurichten. Das Innenministerium, das Bildungsministerium sowie das LAiV sollten bestehende Strukturen zu einer Internen Revision weiterentwickeln. Beim Bildungsministerium sollten zudem Konzepte für die Tätigkeit einer Internen Revision im LAKD und im Staatlichen Museum entwickelt werden.

Das Sozialministerium führte aus, dass unter Berücksichtigung der Vorgaben der Personal-konzepte 2004 und 2010 auf die Einrichtung einer zusätzlichen Organisationseinheit für Auf-gaben der Internen Revision verzichtet worden sei. Risiken seien durch die Nutzung zentraler Dienstleister und die Verlagerung von Verwaltungsaufgaben auf das LAGuS minimiert wor-den.

Die Nutzung zentraler Dienstleister und die Abschichtung von Verwaltungsaufgaben entlasten zwar die Ministerien von risikobehafteten Aufgaben, jedoch verbleibt auch in diesen Fällen ein Restbestand an Aufgaben, die abhängig von der Risikoanalyse in bestimmten Intervallen durch eine Interne Revision geprüft werden sollten.

(189) Erst nach Abschluss der örtlichen Erhebungen erhielt der Landesrechnungshof Kennt-nis davon, dass im Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Ka-tastrophenschutz (LPBK) seit dem 15.12.2012 eine Interne Revision eingerichtet ist. Diese prüft die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit sowie Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems. Sie ist zuständig für die Korruptionsprä-vention und das Aufdecken doloser Handlungen. Das Innenministerium hat in seiner Antwort vom 06.05.2013 auf das Auskunftersuchen des Landesrechnungshofes und beim Interview am 17.07.2013 nicht auf die Existenz der Internen Revision im LPBK hingewiesen, obwohl im Auskunftersuchen auch nach den Internen Revisionen im nachgeordneten Bereich und im Interview nach der Zusammenarbeit mit den Internen Revisionen im nachgeordneten Bereich gefragt wurde.

(190) Im Wirtschafts-, Sozial- und Landwirtschaftsministerium sind Referate zur EU-Finanzkontrolle eingerichtet. Diese prüfen die Verwaltung und Verwendung von Mitteln aus den EU-Förderfonds. Im Wirtschaftsministerium wird die Aufgabe einer Internen Revision aus Kapazitätsgründen nicht wahrgenommen. Das Referat im Landwirtschaftsministerium kann im Einzelfall andere Prüfungen durchführen. Im Sozialministerium werden im Referat für EU-Finanzkontrolle keine Aufgaben einer Internen Revision durchgeführt.

Der Landesrechnungshof empfahl, eine Trennung zwischen EU-Finanzkontrolle und Interner Revision vorzunehmen. Die Internen Revisionen sollten so positioniert und ausgestattet wer-den, dass sie in allen Aufgabenbereichen des Ministeriums prüfen können. Beim Landwirt-schaftsministerium sollte auch der nachgeordnete Bereich mit Ausnahme der LFoA in die Zu-ständigkeit der Internen Revision einbezogen werden.

(191) Um eine unabhängige und wirksame Interne Revision zu gewährleisten, sollten deren Beschäftigte keine Fachaufgaben wahrnehmen. Sind den Beschäftigten weitere Aufgaben zu-

gewiesen, besteht die Gefahr, dass dadurch die personellen Ressourcen für die Tätigkeiten der Internen Revision beschränkt werden. Handelt es sich bei den Fachaufgaben um prozessintegrierte Überwachungsmaßnahmen im Rahmen des Internen Kontrollsystems, sind diese unvereinbar mit der Tätigkeit in der Internen Revision. Dies betrifft insbesondere die Kontrolltätigkeiten als Beauftragter für den Haushalt (BfH), als Fach- oder Dienstaufsicht, die Tätigkeit als Justiziar oder Tätigkeiten im Rahmen des Controllings. Vertretbar, wenn auch nicht vorzugswürdig und entgegen dem Modell der drei Verteidigungslinien, ist die Übertragung der Aufgaben nach der VV-Kor auf die Interne Revision.

Der Landesrechnungshof empfahl dem Innenministerium, dem LAiV, dem Bildungsministerium, der UR, dem LAGuS und dem Energieministerium die Beschäftigten von anderen Aufgaben zu entlasten. Er empfiehlt der Landesregierung zu prüfen, wie ggf. zusätzlicher Stellenbedarf durch Umschichtungen innerhalb der Landesverwaltung gedeckt werden kann.

(192) Grundlegende Vorgaben für die Tätigkeit der Internen Revisionen ermöglichen diesen, systematisch und ohne weitere Abstimmungen tätig zu werden. Die Aufgaben, Pflichten und Befugnisse sowie die Verfahrensabläufe sollten in Dienstanweisungen oder Prüfungsordnungen festgelegt werden. Dienstanweisungen waren beim Energieministerium, der HSW, der LFoA, der UR und der UMG vorhanden. Im Finanzministerium wurde zum Zeitpunkt der Prüfung der Entwurf einer Dienstanweisung erarbeitet. Das Landwirtschaftsministerium verfügte über Regelungen, die sich aber ausschließlich auf die Prüfung der Vergabe von EU-Fördermitteln durch die Zahlstelle bezogen.

Der Landesrechnungshof empfahl den anderen geprüften Stellen, für die Tätigkeit der Internen Revision Dienstanweisungen oder Prüfungsordnungen zu erlassen.

(193) Interne Revisionen sollen auf der Basis einer längerfristigen, risikoorientierten Prüfungsplanung tätig werden, die die sachlichen, personellen und zeitlichen Aspekte der Prüfung umfasst und durch die Behördenleitung genehmigt wird. Prüfungsplanungen existierten im Finanzministerium, der HSW, der UR, dem Landwirtschaftsministerium, der Landesforst, dem Justizministerium, dem Energieministerium und dem LS. Die anderen geprüften Stellen gaben an, anlassbezogen im Auftrag der Hausleitung tätig zu werden.

Der Landesrechnungshof empfahl risikoorientierte Prüfungsplanungen einzuführen.

(194) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

3 Dienstunfähigkeit und begrenzte Dienstfähigkeit in der Landesverwaltung

In Mecklenburg-Vorpommern werden Beamte in den Ressorts 1,3 Jahre früher wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt als im Bundesdurchschnitt, Beamte des Justizvollzugsdienstes sogar 3,3 Jahre. Dies führt zu verhältnismäßig hohen Versorgungslasten.

Die Landesverwaltung sollte die statistische Bearbeitung von krankheitsbedingten Fehlzeiten verbessern und die Bemühungen um einen regelmäßigen Versorgungsbericht intensivieren. Außerdem empfiehlt der Landesrechnungshof, bereits begonnene Maßnahmen – wie unter anderem das Gesundheitsmanagement – zu verstärken und regelmäßig zu evaluieren. Auf diesem Wege können die mit der Dienstunfähigkeit von Beamten verbundenen Risiken für den Landeshaushalt vermindert werden.

Die Ressorts haben den Amtsarzt nicht in jedem Fall hinreichend konkret beauftragt. Entsprechend enthielten die angeforderten Gutachten oftmals keine zufriedenstellenden Aussagen, insbesondere nicht zur gesundheitlichen Eignung für eine anderweitige Verwendung und zur Möglichkeit der begrenzten Dienstfähigkeit.

Mit einer zentralen landesweiten Einrichtung – wie der Landeskoordinierungsstelle für Ärztliche Begutachtung – können Verbesserungen im Zurruheetzungsverfahren wegen Dienstunfähigkeit erreicht werden. Gleichwohl ist eine zeitnahe Evaluierung notwendig, mit der die gegenwärtige Konstruktion optimiert werden sollte.

(195) Der Landesrechnungshof hat seine Prüfung der Dienstunfähigkeit und der begrenzten Dienstfähigkeit vor dem Hintergrund durchgeführt, dass in Zeiten knapper Haushalte und im Hinblick auf die demografische Entwicklung die vorzeitige Versetzung von Beamten in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit für das Land mit – insbesondere finanziellen – Risiken verbunden sein kann.

Dazu hat der Landesrechnungshof stichprobenweise für den Zeitraum 2005 bis 2012 in allen Ministerien und in der Staatskanzlei die Entscheidungen der Verwaltung im Umgang mit der Dienstunfähigkeit und mit Langzeiterkrankten geprüft. Zudem hat er stichprobenweise alle Verfahren, in denen die Beamten des Strafvollzugsdienstes im Zeitraum 2010 bis 2012 wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt wurden, betrachtet. Außerdem hat der Landesrechnungshof die Einrichtung der Landeskoordinierungsstelle für Ärztliche Begutachtung (La-

KÄB) vornehmlich anhand des Konzepts und der entsprechenden Haushaltsunterlagen geprüft.

(196) Beamte können nach den beamtenrechtlichen Vorschriften auf Grund von Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt werden, wenn sie wegen ihres körperlichen Zustands oder aus gesundheitlichen Gründen zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten dauernd unfähig sind. Als dienstunfähig kann auch angesehen werden, wer wegen Krankheit binnen sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan hat und keine Aussicht besteht, dass innerhalb von sechs Monaten die Dienstfähigkeit wieder voll hergestellt ist.

Von der Versetzung in den Ruhestand soll abgesehen werden, wenn eine anderweitige Verwendung der Beamten möglich ist oder wenn die Beamten noch begrenzt dienstfähig sind. Wird nach der Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit die Dienstfähigkeit wiederhergestellt, kann eine erneute Berufung in das Beamtenverhältnis erfolgen.

Besondere Vorschriften gelten für die Polizeivollzugsbeamten und für die Beamten des Strafvollzugsdienstes. Diese Beamten sind dienstunfähig, wenn sie den besonderen gesundheitlichen Anforderungen des Vollzugsdienstes nicht mehr genügen und nicht zu erwarten ist, dass sie die volle Verwendungsfähigkeit innerhalb von zwei Jahren wiedererlangen.

1 Risiken für steigende Versorgungszugänge wegen Dienstunfähigkeit

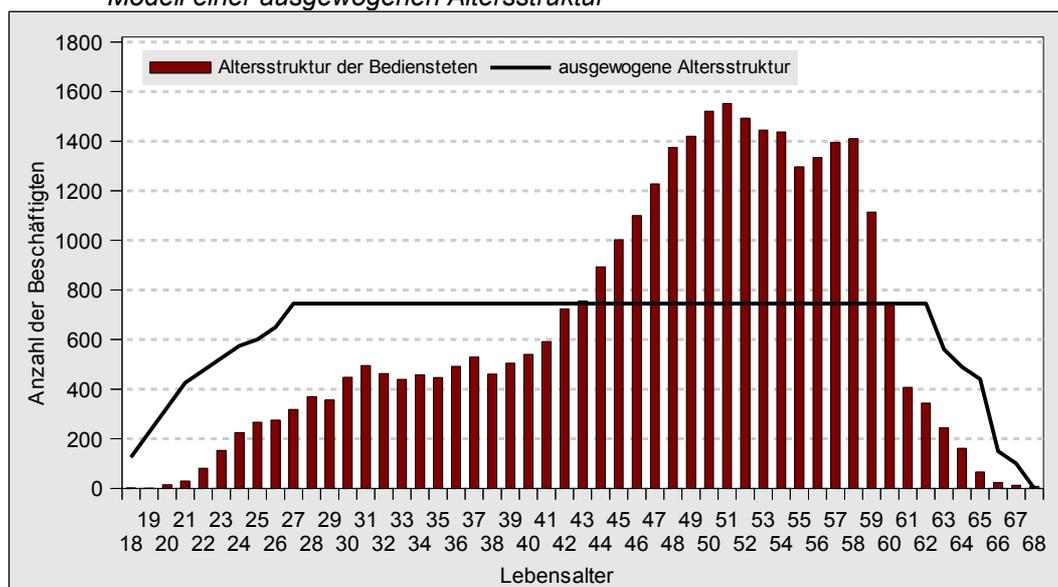
1.1 Altersstruktur

(197) Der Landesverwaltung wurden mit den Personalkonzepten 2004 und 2010 spürbare Einschnitte im Personalbestand auferlegt. Das bedeutet einerseits, dass immer weniger Personal die anstehenden Aufgaben qualitätsgerecht erfüllen muss. Andererseits hat die Notwendigkeit der Stellenreduzierungen der letzten Jahre durch Wiederbesetzungssperren und Einstellungsstopps mit dazu beigetragen, dass der Altersdurchschnitt sehr hoch ist. Zusätzlich laufen umfangreiche Altersteilzeitgenehmigungen einer ausgewogenen Altersstruktur entgegen. Die Anhebung der Regelaltersgrenze sowohl im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung als auch nach Beamtenrecht bis zum vollendeten 67. Lebensjahr wird zu einem weiteren Anstieg des Altersdurchschnitts bei den Beschäftigten der Landesverwaltung führen.

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten in der Landesverwaltung von Mecklenburg-Vorpommern beträgt 47,4 Jahre.¹¹⁷ Von den Beschäftigten sind aktuell 62 % älter als der Altersdurchschnitt. Vom hohen Altersdurchschnitt sind alle Laufbahngruppen und Einstiegsämter sowie auch die Tarifbeschäftigten betroffen.

¹¹⁷ Stand 03/2014.

Abbildung 25: Altersstruktur der Landesverwaltung im engeren Sinne¹¹⁸ (Stand 31. März 2014) und Modell einer ausgewogenen Altersstruktur



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnung.

Die Abbildung zeigt eine erhebliche Abweichung der Altersstruktur in der Landesverwaltung von dem Zustand einer ausgewogenen Altersstruktur, da weder ein systematischer Zuwachs in den jüngeren Altersgruppen noch eine Gleichverteilung über alle Altersgruppen erkennbar ist.

Nachweislich besteht zwischen dem Alter der Beschäftigten und der Dauer der Erkrankung ein unmittelbarer Zusammenhang; ältere Beschäftigte sind im Unterschied zu jüngeren weniger häufig krank, dafür aber regelmäßig pro Krankheitsfall länger abwesend. Langzeiterkrankungen von mehr als sechs Wochen nehmen mit höherem Lebensalter zu. So beträgt z. B. nach dem DAK Gesundheitsreport 2013 der Anteil an Langzeiterkrankungen in der Altersgruppe der 55 bis 59-jährigen rd. 54 % und steigt in der Altersgruppe der über 60-jährigen auf rd. 61 % an.¹¹⁹

Der Landesrechnungshof sieht in dieser unausgewogenen Altersstruktur der Landesverwaltung mittelfristig ein erhöhtes Risiko für einen steigenden Anteil an Langzeiterkrankungen und damit auch ein erhöhtes Risiko für Versorgungszugänge wegen Dienstunfähigkeit. Vor diesem Hintergrund hat er bereits in seinem Jahresbericht 2011¹²⁰ verschiedene Maßnahmen zur Minderung der Risiken einer unausgeglichenen Altersstruktur benannt. Dazu zählen u. a. Maßnahmen wie die Verringerung altersbedingter Fehlzeiten – etwa durch das Betriebliche Gesundheitsmanagement und altersgerechter Arbeitsplatz- und Arbeitszeitgestaltung –, der

¹¹⁸ Ohne Landesbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts, ohne Referendare, Anwärter, Auszubildende, Praktikanten.

¹¹⁹ Gesundheitsförderungsbericht 2012 der unmittelbaren Bundesverwaltung und DAK Gesundheitsreport 2013.

¹²⁰ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2011): Jahresbericht 2011 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2011, Tzn. 95 bis 96.

Erhalt von Erfahrungswissen, der Gewinn von innovativem Wissen, die Förderung einer ausgewogenen Altersstruktur und die Gewinnung von Nachwuchskräften sowie ggf. die verstärkte Einstellung von Quereinsteigern.

(198) Hierzu merkt das Innenministerium an, dass aufgrund der Personalkonzepte bis 2020 für Maßnahmen zur Minderung der Risiken einer unausgeglichene Altersstruktur nur in Einzelfällen Haushaltsstellen zur Verfügung stünden. Diese reichten nach über einem Jahrzehnt der personellen Einsparungen in keiner Weise aus, um die Altersstruktur positiv zu beeinflussen. Insofern liefen die Vorschläge „Gewinnung von Nachwuchskräften“ und „verstärkte Einstellung von Quereinsteigern“ ins Leere.

(199) Dem Innenministerium ist zuzugestehen, dass der Handlungsrahmen für Maßnahmen gegen die mangelnde Ausgewogenheit der Altersstruktur eng gefasst ist. Dennoch muss die Landesverwaltung die hier angesprochene Problematik im Blick behalten und jede Möglichkeit gegenzusteuern ausschöpfen. So sollte z. B. regelmäßig überprüft werden, inwieweit die vorhandenen Nachwuchskorridore auskömmlich sind.

1.2 Geringes Eintrittsalter bei Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit

(200) Beamte stehen bei einer vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit dem Dienstherrn mit ihrer Dienstleistung nicht bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze zur Verfügung. Je geringer das Eintrittsalter bei der Versetzung in den Ruhestand, desto höhere Versorgungslasten fallen an.

Der Landesrechnungshof hat anhand der Stichprobe für die Beamten des Justizvollzugsdienstes, die wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand treten, ein Durchschnittsalter von 46,3 Jahren ermittelt. Das Durchschnittsalter der Beamten in den Ressorts liegt bei Eintritt in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit bei 53,3 Jahren. Bundesweit liegt das Durchschnittsalter hier bei 49,6 bzw. 54,6 Jahren. Damit liegt sowohl im Vollzugsdienst als auch in den Ressorts das Durchschnittsalter unterhalb des bundesweiten Durchschnitts für diese Bereiche. Hier hat sich für Mecklenburg-Vorpommern das Risiko verhältnismäßig hoher Versorgungslasten realisiert.

Bundesweit das größte Risiko für hohe Versorgungslasten wegen Dienstunfähigkeit besteht für die Beamten im Schuldienst. Schon jetzt erfolgen hier rund 60 % aller Versetzungen in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit, auch wenn noch nicht alle Bundesländer ihre Lehrkräfte an öffentlichen Schulen verbeamten. Mecklenburg-Vorpommern nimmt die Verbeamtenungen erst seit dem Schuljahr 2014/2015 vor.

(201) Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass die Ressorts die festgestellten Risiken kritisch begleiten und ggf. durch gesundheitsfördernde und gesundheitserhaltende Maßnahmen gegensteuern. Dem Risiko der Dienstunfähigkeit muss für die Beamten im Schuldienst besonders nachhaltig begegnet werden.

2 Risikomindernde Faktoren

(202) Verschiedene landeseigene Regelungen und die Nutzung von Einrichtungen, wie z. B. dem zentralen Personalmanagement, dokumentieren, dass ein Vermeiden hoher Versorgungszugänge wegen Dienstunfähigkeit im Fokus des Handelns der Landesverwaltung liegt. Damit bestehen in der Landesverwaltung grundsätzlich gute Voraussetzungen dafür, die mit Versorgungszugängen wegen Dienstunfähigkeit verbundenen Risiken für den Landeshaushalt überschaubar zu halten.

2.1 Umsetzung des Betrieblichen Gesundheitsmanagements

(203) Im Interesse einer andauernden und hohen Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit seiner Beschäftigten sollte der Dienstherr geeignete Maßnahmen zur Erhaltung der Gesundheit und der Arbeitsfähigkeit treffen und so vorzeitige Versetzungen in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit seiner Beamten vermeiden.

Bereits in seinen Jahresberichten 2008 und 2011 hat der Landesrechnungshof die Notwendigkeit des Aufbaus eines Gesundheitsmanagements in der Landesverwaltung betont. Den im Jahr 2010 von der Landesregierung verabschiedeten „Leitfaden zum Betrieblichen Gesundheitsmanagement in der Landesverwaltung“ haben die Ressorts zwischenzeitlich dazu verwendet, jeweils ein eigenes Gesundheitsmanagement zu entwickeln bzw. weiterzuentwickeln. Kritisch angemerkt wurde seinerzeit, dass die konkrete Umsetzung der Entscheidung den einzelnen Dienststellen vorbehalten bleibt und eine Erfolgskontrolle nicht explizit vorgesehen ist.

(204) Der Landesrechnungshof empfiehlt den Ressorts eine regelmäßige Erfolgskontrolle zum Bewerten des Fortschritts der Umsetzung und zur Feststellung eines eventuellen Anpassungsbedarfs.

2.2 Umsetzung des Betrieblichen Eingliederungsmanagements (BEM)

(205) Das BEM als Bestandteil des Betrieblichen Gesundheitsmanagements soll dazu dienen zu klären, wie die Arbeitsunfähigkeit möglichst überwunden und mit welchen Leistungen oder Hilfen erneuter Arbeitsunfähigkeit vorgebeugt und der Arbeitsplatz erhalten werden kann. Obwohl sich für Beamte die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung des BEM nicht zwangs-

läufig herleiten lässt, so ist nach fast einhelliger Meinung das BEM im Rahmen der allgemeinen Fürsorgepflicht des Dienstherrn auch bei Beamten und Richtern anzuwenden.¹²¹

Im Ergebnis ist eine sehr differenzierte Umsetzung des BEM bei den Ressorts – einschließlich der nachgeordneten Bereiche – festzustellen. Alle Ressorts gaben an, bei langfristigen Erkrankungen von Beamten regelmäßig Maßnahmen zu ergreifen. Dabei beschränkten sich diese während der örtlichen Erhebungen in drei Ressorts¹²² und bei den Justizvollzugsanstalten im Wesentlichen auf die stufenweise Wiedereingliederung.

Bei den örtlichen Erhebungen wurde deutlich, dass einzelne Ressorts es in bestimmten Fällen vermeiden, ein BEM anzubieten. Des öfteren wurde diese Verfahrensweise damit begründet, dass zu befürchten sei, dass das Angebot des BEM zu einer Verschlechterung des Krankheitsverlaufs führen könne.

(206) Der Landesrechnungshof regt an, dass die Landesverwaltung mit geeigneten Maßnahmen der Information und Aufklärung auf einen Bewusstseinswandel bei den Beamten hinarbeitet. Das BEM zielt gerade darauf ab, den Beamten bereits frühzeitig Unterstützung und Hilfe anzubieten. Damit kann das BEM bereits präventiv wirken, noch bevor der Dienstvorgesetzte zu einem späteren Zeitpunkt darüber zu entscheiden hat, ob ein Verfahren zur Prüfung der Dienstfähigkeit einzuleiten ist. Unabhängig von der im Einzelfall ggf. vorliegenden Gesundheitsinformation sollten die Beamten selbst entscheiden können, ob sie Hilfe und Unterstützung zu diesem Zeitpunkt oder später wünschen.

(207) Ausschlaggebend für die Akzeptanz bei den Beamten und damit dafür, wie erfolgreich ein BEM praktiziert werden kann, ist insbesondere, in welcher Art und Weise die Ziele des BEM vermittelt werden. Der Abschluss einer Dienstvereinbarung zum BEM kann dafür hilfreich sein, ist aber nicht zwingend erforderlich.

Das Finanzministerium und das Landwirtschaftsministerium haben besondere Abläufe zur Durchführung des BEM entwickelt. Zur Erhöhung der Akzeptanz trägt hier z. B. bei, dass die Dienststellenleiter bzw. deren Beauftragte aus den Personalabteilungen das BEM-Verfahren nicht allein, sondern mit weiteren Beteiligten durchführen. Zudem ist die Aktenführung zum BEM-Verfahren so geregelt, dass nur das Anschreiben, die Zustimmung bzw. Ablehnung sowie das Ergebnis des Verfahrens Bestandteil der Personalakte werden. Die weiteren Unterla-

¹²¹ Zeitschrift für Beamtenrecht (2013): Präventionsverfahren und Betriebliches Eingliederungsmanagement im Beamten- und Richterdienstrecht (Teil 1), in ZBR Heft 10/2013, S. 325, neuerdings Bundesverwaltungsgericht vom 05.06.2014, 2 C 22/13, NVwZ 2014, S. 1319.

¹²² Hierzu gehörte die Staatskanzlei, die jedoch nach Abschluss der örtlichen Erhebungen und mit Beginn des Jahres 2014 ebenfalls ein formalisiertes Verfahren zum BEM eingeführt hat.

gen mit Einzelheiten zum BEM-Verfahren werden unter Beachtung datenschutzrechtlicher Aspekte gesondert geführt. Beim weiteren Aufbau des BEM in der Landesverwaltung könnten die Bedingungen dieser beiden Ministerien eine Orientierung für die anderen Ressorts darstellen.

(208) Der Landesrechnungshof empfiehlt den Ressorts, die bisher noch keine Rahmenbedingungen festgelegt haben, zumindest Verfahrensabläufe und Handlungsabfolgen festzulegen, um einen einheitlichen Standard bei der Durchführung eines BEM zu sichern.

2.3 Risikoanalysen

2.3.1 Analyse der Krankenstände

(209) Eine einheitliche und regelmäßige Datenerhebung für die Zusammenstellung der Krankenstände für die Ministerien und die Staatskanzlei erfolgt seit dem Jahr 2012, nicht jedoch für die nachgeordneten Geschäftsbereiche.

Die Erhebung wird nach Arbeitstagen vorgenommen und berücksichtigt die Personalstruktur. Die Gesamtzahl der Krankentage – differenziert nach Ressorts und nicht nach Beschäftigtengruppen – wird getrennt nach Kurzzeiterkrankungen (1.-3.Tag) und Langzeiterkrankungen (ab 31. Tag) sowie Arbeits- und Dienstunfällen aufgeführt. Die Ermittlung des Krankenstandes bezieht sich auf jährlich 230 Arbeitstage. Seit dem Jahr 2013 werden für die Beamten durchgängig die Tage der stufenweisen Wiedereingliederung nicht mehr als Krankentage erfasst. Demgegenüber gelten bei den Tarifbeschäftigten die Abwesenheitszeiten bei stufenweiser Wiedereingliederung nach wie vor als Krankentage. Die Spannbreite der Krankenstände zwischen den Ressorts beträgt zwischen rd. 4 % und rd. 9 %.

Der Landesrechnungshof hält die Krankenstatistik nur bedingt für Analysezwecke geeignet. Die auffällige Spannbreite der Krankenstände von rd. 4 % bis zu rd. 9 % zwischen den Ressorts lässt sich nach der Krankenstatistik insbesondere hinsichtlich Langzeiterkrankungen nicht weiter analysieren. Als Mangel der derzeitigen Statistik sieht der Landesrechnungshof u. a. die fehlende Differenzierung nach Beamten und Tarifbeschäftigten, fehlende Fallzahlen für Langzeiterkrankungen und eine fehlende Differenzierung nach Altersgruppen.

(210) Der Landesrechnungshof empfiehlt regelmäßige Risikoanalysen nach einheitlichen Kriterien – auch in den nachgeordneten Bereichen – vorzunehmen. Ferner regt er an, möglichst effizient eine Vergleichbarkeit herzustellen. Dabei wäre zu prüfen, inwieweit die Statistik einen Vergleich innerhalb des Landes, zwischen Beamten und Tarifbeschäftigten und ggf. mit anderen Ländern oder der Bundesverwaltung zulassen soll. Entsprechend wären die Erhe-

ungsparameter anzupassen. Aus einer reinen Zusammenstellung von krankheitsbedingten Abwesenheitszeiten ohne eine weitere Analyse lassen sich weder Risiken transparenter machen noch lässt eine solche Zusammenstellung sinnvolle Vergleiche zu.

(211) Das Finanzministerium hat mitgeteilt, dass das Innenministerium im Auftrag der Personalreferentenkonferenz (PRK) prüfen wird, inwieweit künftig eine Auswertung der Krankenstatistik optional und/oder zusätzlich nach Kalendertagen erfolgen kann. Zudem sind differenziert Auswertungen nach Altersgruppen sowie die Ausweisung von Fallzahlen für Langzeiterkrankte vorgesehen.

(212) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bestrebungen in der Landesverwaltung, die derzeitige Krankenstatistik umzustellen bzw. zu ergänzen. Er hält dies für eine unverzichtbare Maßnahme, um hierauf aufbauend den Risiken begegnen zu können, die mit der vorzeitigen Versetzung von Beamten in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit verbunden sind.

2.3.2 Analyse der Versorgungszugänge

(213) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass es für Mecklenburg-Vorpommern seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 keinen Versorgungsbericht gibt, aus dem u. a. die Entwicklung und Bewertung der Versorgungszugänge, die Altersstruktur der Zugänge, die Ruhestandseintrittsgründe und die Gründe für Dienstunfähigkeit sowie die Darstellung eines Prognosezeitraumes hervorgehen, obwohl die Ressorts auch weiterhin ihrer Mitteilungspflicht für einen Versorgungsbericht gegenüber dem Finanzministerium nachgekommen sind.

(214) Das Finanzministerium teilt hierzu mit, dass anstelle eines Versorgungsberichts Prognosen über Versorgungsausgaben im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung erstellt wurden. Um einen darüber hinausgehenden Versorgungsbericht zu langfristig zu erwartenden Versorgungsausgaben fertigen zu können, seien weitere, bisher nicht erhobene Daten nötig. An der umfangreichen Ausweitung der Datenbasis werde bereits gearbeitet.

(215) Der Landesrechnungshof begrüßt das Bemühen des Finanzministeriums, die Datenbasis für einen künftigen Versorgungsbericht sicherzustellen. Er regt jedoch an, dass das Finanzministerium prüft, inwieweit es zeitnah einen Versorgungsbericht auf der Grundlage bereits gemeldeter Daten erarbeiten könnte. Neben der Darstellung und Analyse der Versorgungsleistungen und -ausgaben ist dies eine Möglichkeit, eine Risikobewertung in Bezug auf Versorgungszugänge wegen Dienstunfähigkeit darzustellen. Zugleich könnte der Bericht Ansatzpunkte für das Betriebliche Gesundheitsmanagement liefern. Die Prognosen über Versorgungsausgaben im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung sind hierfür nicht ausreichend.

Die Ausweitung der Datenbasis könnte dann nach und nach in die regelmäßigen Aktualisierungen eines Versorgungsberichts einfließen.

2.4 Stringente Umsetzung der Verwaltungsvorschrift

(216) Im Jahr 2002 hat das seinerzeitige Sozialministerium Hinweise für die amtsärztliche Begutachtung von Beamten im Zusammenhang mit der Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit erlassen. Eine Überarbeitung der Verwaltungsvorschrift erfolgte im Jahr 2014.

Festgestellt wurde, dass die Ressorts den Amtsarzt nach der Verwaltungsvorschrift nicht in jedem Fall hinreichend konkret beauftragt haben. Insbesondere fehlten Angaben zur Beschreibung des ausgeübten Amtes im abstrakt-funktionellen Sinn.

Teilweise wurden die Fragestellungen an den Amtsarzt nicht durchgängig hinreichend konkret formuliert. Das betrifft insbesondere die Fragen, in welchem Zeitraum mit der Wiederherstellung der vollen Dienstfähigkeit zu rechnen ist und ob aus ärztlicher Sicht eine umgehende Versetzung in den Ruhestand angezeigt ist. Die Fragen zur gesundheitlichen Eignung für eine anderweitige Verwendung, zur Möglichkeit der begrenzten Dienstfähigkeit und zur Zweckmäßigkeit einer Nachuntersuchung bei Versetzung in den Ruhestand wurden ebenfalls nicht regelmäßig gestellt. Entsprechend war zu erwarten, dass die angeforderten Gutachten keine Aussage dazu enthielten.

(217) Der Landesrechnungshof empfiehlt die Hinweise der Verwaltungsvorschrift stringent umzusetzen und die Beauftragung in jedem Einzelfall möglichst konkret vorzunehmen.

Das amtsärztliche Gutachten kann und wird nur so konkret sein wie der Auftrag dazu. Soweit sich aus dem Gutachten Nachfragen ergeben, wird dies regelmäßig zu einer Verzögerung des Verfahrens führen. Darüber hinaus können fehlende Angaben und Fragen dazu führen, dass die gesetzlich verankerten Mittel zur Vermeidung von Versorgungszugängen ungenutzt bleiben und damit zugleich die Versorgungszugänge wegen Dienstunfähigkeit steigen.

3 Unterstützung durch zentrale Einrichtungen

3.1 Juristische Fragen

(218) Ungewollte Verzögerungen des Verfahrens können durch den Dienstvorgesetzten bei Unsicherheit bzw. bei schwierigen und strittigen Fällen auftreten. Die Ressorts beklagten mehrfach, dass es aufgrund des amtsärztlichen Gutachtens schwierig sei, eine verwaltungsgerichtsfeste Entscheidung zu treffen und zu dokumentieren. Insbesondere bei Beamten mit über

Jahre hinweg wiederholten und ggf. verschiedenen längeren Erkrankungen war im Einzelfall die ärztliche Prognose nicht immer hinreichend konkret für eine Entscheidung zur Dienstunfähigkeit.

In der PRK wurde eine juristische Begleitung durch einen zentralen Ansprechpartner im Bereich des Dienstrechts angeregt. In Betracht käme eine Ausweisung des Dienstrechtsreferats im Innenministerium als Ansprechpartner oder ggf. das PeM, das bereits jetzt als Serviceleistung für die Häuser die Umfragen zur möglichen Verwendung von diensteingeschränkten Beamtinnen und Beamten durchführt.

(219) Das Innenministerium teilt hierzu mit, dass im Dienstrechtsreferat nicht bekannt sei, ob es in den letzten Jahren Anfragen gegeben habe, die die Zuruhesetzung wegen Dienstunfähigkeit zum Gegenstand gehabt haben. Insoweit sei fraglich, wie groß der tatsächliche Bedarf an einem zentralen Ansprechpartner wäre. Selbst wenn ein Bedarf bejaht werden würde, seien schon mit den im Laufe der Umsetzung der Personalkonzepte verbliebenen Haushaltsstellen keinerlei Kapazitäten mehr erkennbar, die die Übernahme der Aufgaben eines zentralen Ansprechpartners gestatten würden.

Das Finanzministerium und das Sozialministerium führen in ihren Stellungnahmen aus, dass sie eine zentrale Stelle für juristische Fragen im Zusammenhang mit der Dienstunfähigkeit für erforderlich halten. Das Finanzministerium wird die Übernahme dieser Aufgabe im eigenen Haus prüfen. Das Sozialministerium teilt mit, dass es im Januar 2015 eine Fortbildung für alle Ressorts zu den juristischen Fragen im Zusammenhang mit der Dienstunfähigkeit veranstaltet hat.

(220) Der Landesrechnungshof begrüßt die Initiative des Sozialministeriums zu einer spezifischen Fortbildung und die Bereitschaft des Finanzministeriums, sich der Benennung eines zentralen Ansprechpartners für dienstrechtliche Fragen im Verfahren bei Dienstunfähigkeit anzunehmen.

3.2 Landeskoordinierungsstelle für Ärztliche Begutachtung

(221) Unter Federführung des Finanzministeriums wurde im Jahr 2012 ein Konzept für den Aufbau einer LaKÄB für die Landesverwaltung erarbeitet. In Anlehnung an zentrale personalärztliche Dienste in Sachsen-Anhalt und in der Freien und Hansestadt Hamburg sollte in Mecklenburg-Vorpommern zumindest eine zentrale Koordinierungsstelle für die ärztlichen Begutachtungen von Beschäftigten des Landes eingerichtet werden. Durch die neu zu schaffende Einrichtung sollten amtsärztliche Begutachtungen weitestgehend selbst erbracht bzw.

koordiniert werden und damit eine Verbesserung des Verfahrens erreicht werden. Die LaKÄB sollte mit einer A 16-Stelle für einen koordinierenden Arzt und mit einer weiteren Stelle für eine Verwaltungskraft ausgestattet werden. Das Konzept enthält lediglich Angaben für die vorgesehene Deckung der Personalausgaben für die A 16-Stelle. Es enthält weder eine Prognose zur Höhe der zu erwartenden Personal- und Sachausgaben noch eine Aussage zur Deckung bzw. Finanzierung weiterer Sachausgaben. Eine wirtschaftliche Gesamtbetrachtung ist nicht erfolgt.

Die LaKÄB hat ihre Arbeit am 01.06.2013 aufgenommen. In der durchaus kritischen Begleitung der Aufbauphase durch die PRK zeichneten sich bereits im Oktober 2013 u. a. folgende Probleme ab:

1. Die Ausstattung mit einer begutachtenden Ärztin (Planstelle A 16) und mit einer Assistentenkraft (Wertigkeit E 8) macht keine ärztliche Vertretung möglich. Eine kontinuierliche Begutachtung kann nicht abgesichert werden.
2. Einer Mitnutzung von Untersuchungs- und Behandlungsräumen, von (medizinischem) Assistenzpersonal sowie von Verbrauchsmaterial des Polizeiärztlichen Dienstes stimmte das Innenministerium nicht zu. Damit sind Begutachtungen durch die LaKÄB an verschiedenen Orten des Landes derzeit nicht bzw. nicht ohne zusätzlichen Aufwand möglich.
3. Derzeit sind etwa 90 % der zu begutachtenden Fälle im Bereich psychischer Erkrankungen angesiedelt. Eine eigene psychologische Begutachtung kann die LaKÄB aber nicht vornehmen. Die Vernetzung mit dem Polizeiärztlichen Dienst, der zugleich über einen eigenen sozialpsychologischen Dienst verfügt, ist bisher nicht zustande gekommen.
4. Die LaKÄB nimmt vorerst keine Einstellungsuntersuchungen vor. Sollte die Tätigkeit der LaKÄB sich künftig hierauf erstrecken, wäre eine zusätzliche Arzthelferin (mindestens halbtags) in der Wertigkeit E 6 erforderlich.
5. Die getroffene Annahme des Finanzministeriums, dass sich die LaKÄB über die eingesparten Kosten für Gutachten weitgehend selbst finanzieren kann, erschien schon im Oktober 2013 nicht mehr real.¹²³ Bei der Betrachtungsweise sind allerdings nicht

¹²³ Bericht des Sozialministeriums zum Stand der Bemühungen beim Aufbau der LaKÄB, Az. IX 110 vom 24.10.2013.

die Ersparnisse des Landes durch eine stringentere, präzisere und schnellere Begutachtung berücksichtigt.

Der Landesrechnungshof begrüßt vom Grundsatz her die Einrichtung eines zentralen landesweiten ärztlichen Dienstes. Allerdings wäre die kritische Begleitung in der Aufbauphase der LaKÄB – mit den weitgehend schon im Vorfeld erkennbaren Problemen – vor der Grundentscheidung über die Errichtung der LaKÄB erforderlich gewesen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Konzept nicht so umgesetzt wurde wie ursprünglich vorgesehen. Unter anderem ist es insbesondere zu Mehrausgaben gekommen bzw. geplante Einsparungen wurden nicht realisiert.

Wird der weitere Ausbau der LaKÄB, so wie er derzeit geplant ist, umgesetzt, ist von deutlich höheren Ausgaben für die LaKÄB auszugehen als ursprünglich nach dem Konzept erwartet. Aktuell entstehen dem Land durch Errichten der LaKÄB bereits (zusätzliche) Kosten von jährlich mindestens 141.360 Euro¹²⁴. Dabei sind mögliche Einsparungen durch eine schnellere Bearbeitung unberücksichtigt geblieben.

Insbesondere sollte überdacht werden, ob tatsächlich neben dem bestehenden polizeiärztlichen Dienst ein weiterer personalärztlicher Dienst mit nicht unerheblichem finanziellen Aufwand, der zudem noch nicht abschließend feststellbar ist, errichtet werden soll.

Der Vergleich mit bestehenden zentralen personalärztlichen Diensten in Sachsen-Anhalt und in der Freien und Hansestadt Hamburg hilft hier nicht weiter, da es in diesen Bundesländern nur jeweils einen zentralen Dienst gibt. Gerade in einem finanzschwachen Land wie Mecklenburg-Vorpommern ist die Errichtung eines zweiten zentralen Dienstes – neben dem polizeiärztlichen Dienst –, der notwendigerweise nur mit vergleichsweise wenig Personal ausgestattet werden kann, wenig überzeugend.

(222) Der Landesrechnungshof empfiehlt eine grundlegende Umstellung der Konstruktion. Die LaKÄB kann ihre Zielstellung hinsichtlich der koordinierenden und begutachtenden Leistungen nur erreichen, wenn eine flächendeckende und enge Kooperation bzw. Vernetzung mit allen im Landesdienst stehenden Ärzten erfolgt. Hierzu könnte z. B. gehören, dass die LaKÄB ärztliche Leistungen auch beim polizeiärztlichen Dienst vornimmt und dafür z. B. Räume und Hilfskräfte für eigene Untersuchungen in Anspruch nehmen kann. Vor diesem Hintergrund

¹²⁴ Personalausgaben einschließlich laufende Sachkosten je Arbeitsplatz für je eine Stelle A16 und E8 und veranschlagte Sachausgaben für die begutachtenden Tätigkeiten; abzüglich der Deckungsmittel durch die Ressorts und der Deckungsmittel der Ressorts durch entfallende Ausgaben für ärztliche Untersuchungen bei Feststellen einer Dienstunfähigkeit durch Amtsärzte bei den Kommunen.

regt der Landesrechnungshof eine Evaluierung der LaKÄB nach zwei bis drei Jahren Laufzeit an.

(223) In ihren Stellungnahmen weisen die Ressorts auf folgende Gesichtspunkte hin:

1. Die Entscheidung zur Einrichtung der LaKÄB stamme aus dem politischen Raum; weitere, vertiefte Erwägungen zu der Frage, ob die Einrichtung einer LaKÄB wirtschaftlich wäre, hätten sich seinerzeit damit erübrigt. Nunmehr solle eine Evaluierung zwingend erfolgen. Dabei würden auch die wirtschaftlichen Effekte erneut betrachtet werden.
2. Eine enge Kooperation und Vernetzung der LaKÄB – auch mit dem polizeiärztlichen Dienst – sei zwar zu begrüßen, eine regelmäßige Bereitstellung von Räumlichkeiten, Untersuchungstechnik und Assistenzpersonal könne jedoch ohne wesentliche Einschränkung der Arbeitsfähigkeit des Polizeiärztlichen Dienstes nicht gewährleistet werden.
3. Einsparungen seien bei der LaKÄB durch schnellere Bearbeitungszeiten erreicht worden.

(224) Da der politische Raum seine Entscheidungen aufgrund des Konzepts des Finanzministeriums getroffen hat, wäre es seinerzeit Aufgabe des Finanzministeriums gewesen, hier umfassend – also auch hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit – zu informieren.

Die vorgesehene Evaluierung der LaKÄB unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Effekte begrüßt der Landesrechnungshof besonders auch vor diesem Hintergrund.

Ungeachtet der vom Innenministerium vorgebrachten Bedenken hinsichtlich einer möglichen Einschränkung der Arbeitsfähigkeit des Polizeiärztlichen Dienstes hält der Landesrechnungshof es nach wie vor für problematisch, zwei voneinander unabhängige zentrale ärztliche Dienste im Land vorzuhalten. Vielmehr empfiehlt er eine sorgfältige Bestandsaufnahme zu vorhandenen Ressourcen, um daraus mittelfristig ein Gesamtkonzept zu entwickeln.

(225) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

4 Verwendungsnachweis-Verfahren bei Zuwendungen für investive Maßnahmen

Angesichts der hohen Zahl der nicht fristgemäß vorgelegten Verwendungsnachweise sowie deren äußerst zögerlichen Prüfung und der zum Großteil fehlenden Kontrolle der Zweckbindung sieht der Landesrechnungshof dringenden Handlungsbedarf.

(226) Der Landesrechnungshof prüfte das Verwendungsnachweis-Verfahren bei Zuwendungen für investive Maßnahmen der Jahre 2000 bis 2009 bzw. 2010 in den Geschäftsbereichen

- des Landwirtschaftsministeriums,
- des Energieministeriums sowie
- des Wirtschaftsministeriums.

Die Stichprobenauswahl betraf 16 verschiedene Förderbereiche und umfasste insgesamt 950 Maßnahmen (rd. 14,0 % aller Maßnahmen). Die Einzelfallprüfung anhand eines Fragenspiegels beinhaltete folgende Prüfungsschwerpunkte:

- Überwachung des fristgemäßen Eingangs der Verwendungsnachweise,
- unverzügliche Bearbeitung der Verwendungsnachweise und
- Überwachung der mehrjährigen Zweckbindungsfrist.

1 Vorlage der Verwendungsnachweise

(227) In den meisten der geprüften Förderbereiche wurde der Grundsatz von Nr. 6.1 ANBest-P bzw. ANBest-K angewandt und in den Zuwendungsbescheiden die Vorlage des Verwendungsnachweises sechs Monate nach „*Ablauf des Bewilligungszeitraumes*“ bzw. „*Erfüllung des Zuwendungszwecks*“ – teilweise unter Benennung eines konkreten Datums – verlangt.

In einigen Förderbereichen haben Bewilligungsbehörden – abweichend von Nr. 6.1 ANBest-P bzw. ANBest-K – „*die Auszahlung eines Restbetrages bzw. der Schlussrate von der Vorlage des Verwendungsnachweises abhängig*“ gemacht (VV/VV-K Nr. 7.2 zu § 44 LHO). Entsprechende Regelungen sahen z. B. die jeweils geltenden Dienstanweisungen zur Förderung im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) vor.

So regelten beispielsweise für die Förderbereiche Wasser, Trinkwasser und Wasserbau die damaligen Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur sowie für den Förderbereich Klimaschutz das bis 2006 zuständige Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG), dass der Zuwendungsempfänger spätestens mit dem Antrag auf die letzte Auszahlung („*letzte Abschlagszahlung*“, „*Schlussrate*“) den Verwendungsnachweis einzureichen hat. Ebenso wurde in einigen Förderbereichen des Wirtschaftsministeriums die Auszahlung einer Schlussrate in Höhe von 5 % des Gesamtzuschusses von der Vorlage des Verwendungsnachweises abhängig gemacht.

(228) Der Landesrechnungshof stellte bei den geprüften Maßnahmen fest, dass insgesamt rd. ein Drittel der vorgelegten Verwendungsnachweise nicht fristgemäß eingingen. Besonders auffällig sind die Förderbereiche Straßenbau und GRW – gewerbliche Investitionen, in denen rd. zwei Drittel der Verwendungsnachweise nicht fristgemäß eingingen.

Bei rd. 74,3 % aller verspätet vorgelegten Verwendungsnachweise betrug die Verspätung mehr als einen Monat, in rd. 30,9 % der Fälle sogar mehr als ein halbes Jahr. Spitzenreiter ist der Bereich Straßenbau, in dem in rd. 36,0 % der Fälle der Verwendungsnachweis mehr als ein bis drei Jahre verspätet einging. Einige Verwendungsnachweise waren sogar zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen seit mehr als drei Jahren überfällig.

In den Zuwendungsverfahren, in denen überwiegend die Auszahlung einer Schlussrate von der Vorlage des Verwendungsnachweises abhängig war, gingen diese in rd. 88,3 % der Fälle fristgemäß ein. Die Verwendungsnachweise der Förderbereiche, in denen diese Regelung überwiegend nicht galt, lagen dagegen in nahezu der Hälfte der Fälle nicht fristgemäß vor.

Dass die Vorlage der Verwendungsnachweise mit der Regelung, wonach der Zuwendungsempfänger spätestens mit dem Antrag auf die letzte Auszahlung den Verwendungsnachweis einzureichen hat, eher fristgemäß erfolgt, zeigt sich auch bei der Entwicklung in einzelnen Förderbereichen, z. B.:

- In den Bereichen Abwasser, Trinkwasser und Wasserbau lagen nach Einführung dieser Regelung nahezu alle Verwendungsnachweise fristgemäß vor. Zuvor gingen in diesen Bereichen rd. 22,0 % der Verwendungsnachweise nicht fristgemäß ein.
- Während das LUNG im Bereich Klimaschutz nahezu alle Verwendungsnachweise fristgemäß erhielt, gingen die Verwendungsnachweise seit dem Zuständigkeitswechsel auf das Landesförderinstitut in 2007 in mehr als einem Drittel der Fälle nicht mehr fristgemäß ein. Das Landesförderinstitut hatte entgegen der Praxis vom LUNG

die Regel, dass der Zuwendungsempfänger spätestens mit dem Antrag auf die letzte Auszahlung den Verwendungsnachweis einzureichen hat, nicht mehr angewandt.

- Für den Bereich GRW – Infrastrukturförderung regelte das Landesförderinstitut ab dem Jahr 2004 in den Zuwendungsbescheiden, dass die Auszahlung einer Schlussrate in Höhe von 5 % des Gesamtzuschusses erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises erfolgt. Bis Ende 2003 gingen 29,1 % der Verwendungsnachweise nicht fristgerecht ein. Von 2004 bis 2010 waren es nur noch 7,3 %.

(229) Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, aus welchen Gründen in einigen Förderbereichen, wie insbesondere Straßenbau und GRW – gewerbliche Investitionen, jahrelang ein derart hoher Anteil der Verwendungsnachweise nicht fristgerecht vorlag. Hier sieht der Landesrechnungshof dringenden Handlungsbedarf.

Die Entwicklungen in Förderbereichen wie Abwasser, Trinkwasser, Wasserbau, Klimaschutz und GRW – Infrastrukturförderung legt die Vermutung nahe, dass eine Regelung, wie die Auszahlung eines Restbetrages bzw. einer Schlussrate von der Vorlage des Verwendungsnachweises abhängig zu machen, den Zuwendungsempfänger zur rechtzeitigen Vorlage des Verwendungsnachweises anhält.

Da aufgrund der Förderung mit EU-Mitteln das Erstattungsprinzip gilt, sollte die Landesregierung generell überdenken, ob in diesen Bereichen die Regelung eingeführt werden kann, mit dem Antrag auf die letzte Auszahlung den Verwendungsnachweis vorzulegen. Zumindest sollten die Bewilligungsbehörden Möglichkeiten, wie sie in VV/VV-K Nr. 7.2 zu § 44 LHO vorgesehen sind, konsequent nutzen.

(230) Das Landwirtschaftsministerium hält es für zweckmäßig, vom Einbehalt einer Schlussrate abzusehen, um den Verwaltungsaufwand hinsichtlich möglicher Teilzahlungsanträge so gering wie möglich halten. Es werde die Bewilligungsbehörden anhalten, auf die Einhaltung der Vorlagefristen stringenter hinzuwirken und ggf. vom Zuwendungsempfänger nicht zu vertretende Gründe für eine verspätete Vorlage des Verwendungsnachweises konsequent zu dokumentieren.

Das Energieministerium weist darauf hin, dass manche überschrittene Frist für die Abgabe des Verwendungsnachweises nicht im Verantwortungsbereich der Straßenbauverwaltung liegen würde (z. B. bei anhängigen Gerichtsverfahren). Zudem gibt es zu bedenken, dass die Einbehaltung eines Restbetrages bis zur Vorlage des Verwendungsnachweises nicht nur zu einem größeren Verwaltungsaufwand bei den Bewilligungsbehörden, sondern aufgrund der Vorfi-

finanzierung auch zu Problemen bei den Antragstellern führe, die erfahrungsgemäß Schwierigkeiten hätten, ihren Eigenanteil aufzubringen. Zudem lägen im Förderbereich Straßenbau den Antragstellern zu den Abgabeterminen teilweise abrechenbare Schlussrechnungen nicht vor. Im Förderbereich Klimaschutz habe das Landesförderinstitut ein regelmäßiges Mahnverfahren eingeführt.

Das Wirtschaftsministerium greift die Anregung des Landesrechnungshofes auf und macht im Förderbereich GRW – gewerbliche Investitionen *„die Auszahlung der Schlussrate in Höhe von bis zu fünf Prozent der Zuwendung ... von der Vorlage des Verwendungsnachweises“* abhängig. Zudem werde *„mit der Einführung des neuen Datenbanksystems im Landesförderinstitut zu Beginn dieses Jahres ... auf ein elektronisches Wiedervorlagesystem zurückgegriffen, das die Regelmäßigkeit des Mahnsystems gewährleistet.“*

(231) Insbesondere bei Zuwendungsverfahren mit Erstattungsprinzip sieht der Landesrechnungshof in der Regelung, den Verwendungsnachweis mit dem Antrag auf die letzte Auszahlung einzureichen, nicht nur eine Beschleunigung des Verwendungsnachweisverfahrens. Gleichzeitig kann eine effektivere Vorgehensweise beim Zuwendungsempfänger und Zuwendungsgeber ermöglicht werden. Der Zuwendungsempfänger muss mit dem Antrag auf die letzte Auszahlung die entstandenen zuwendungsfähigen Ausgaben durch Vorlage der Rechnungen und Nachweis ihrer Bezahlung belegen. Damit erbringt er den zahlenmäßigen Nachweis der Verwendung, welchen die Bewilligungsbehörde bereits mit der Mittelanforderung – zumindest stichprobenweise – prüft. Zudem wird der Zuwendungsempfänger vor der Bezahlung der Rechnungen sich sowieso mit den erbrachten Leistungen auseinandersetzen und die Berechtigung der Forderungen prüfen müssen. Insofern müssten ihm bereits alle Informationen vorliegen, um einen Verwendungsnachweis (Sachbericht und zahlenmäßiger Nachweis) zu erbringen.

2 Prüfung der Verwendungsnachweise

2.1 Plausibilitätsprüfung

(232) Gemäß VV/VV-K Nr. 11.1 zu § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde *„auch im Hinblick auf die Jahresfrist nach § 48 Abs. 4, § 49 Abs. 2 und 3 VwVfG M-V oder §§ 45 und 47 SGB X – unverzüglich nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises festzustellen, ob nach den Angaben im Verwendungsnachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind“* (Mindestprüfung). *„Unverzüglich nach Eingang“* heißt, dass diese Plausibilitätsprüfung ohne schuldhaftes Zögern durchzuführen ist.

(233) Der Landesrechnungshof prüfte, ob die Bewilligungsbehörden die Plausibilitätsprüfung zumindest innerhalb eines Jahres nach Eingang des Verwendungsnachweises vorgenommen haben. Er stellte dabei fest, dass insgesamt rd. 29,4 % der vorliegenden Verwendungsnachweise nicht innerhalb eines Jahres auf Plausibilität geprüft wurden.

So gab es z. B. in rd. 57,6 % der Fälle im Förderbereich öffentlicher Personennahverkehr/Schienenpersonennahverkehr sowie in rd. 45,0 % der Fälle im Bereich Förderung der Bildungsinfrastruktur keine Plausibilitätsprüfung innerhalb eines Jahres. Dies betraf ebenso mehr als ein Drittel der Verwendungsnachweise in den Förderbereichen Straßenbau, Klimaschutz und GRW – Infrastrukturförderung.

Im Bereich Klimaschutz fiel dem Landesrechnungshof zudem auf, dass das LUNG als von 2002 bis 2006 zuständige Bewilligungsbehörde die Verwendungsnachweise fast vollständig innerhalb eines Jahres prüfen konnte. Hingegen gelang dies dem ab 2007 zuständigen Landesförderinstitut bei nur rd. 16,7 % der Verwendungsnachweise.

Von den nach einem Jahr seit Eingang noch ungeprüften Verwendungsnachweisen wurden rd. 42,8 % erst mehr als zwei Jahre bzw. rd. 24,6 % erst mehr als drei Jahre nach Eingang geprüft. Im Bereich Straßenbau blieben einige Verwendungsnachweise sogar mehr als fünf Jahre liegen, bevor sie geprüft wurden. 15 Verwendungsnachweise aus dem Bereich öffentlicher Personennahverkehr/Schienenpersonennahverkehr waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes bereits fünf bis sieben Jahre seit ihrem Eingang nicht nachweislich bearbeitet. Zuständig ist in diesen Fällen die Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern.

2.2 Fachtechnische Prüfung

(234) Gemäß Nr. 3.1 NBest-Bau hat der Zuwendungsempfänger den Verwendungsnachweis *„parallel ... der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung zuzuleiten“*. Gemäß Nr. 8.1 ZBau prüft diese den Verwendungsnachweis stichprobenweise in baufachlicher Hinsicht. Gemäß Nr. 8.2 ZBau ist die baufachliche Prüfung *„in der Regel innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der vollständigen Unterlagen abzuschließen; in Ausnahmefällen und nach Abstimmung mit der Bewilligungsbehörde kann der Prüfungszeitraum auf neun Monate verlängert werden. Der baufachlich geprüfte Verwendungsnachweis ist anschließend umgehend an die Bewilligungsbehörde weiterzuleiten.“*

(235) Der Landesrechnungshof stellte im Bereich des Wirtschaftsministeriums fest, dass bei den 203 fachtechnisch geprüften Verwendungsnachweisen die fachtechnische Prüfung in

72 Fällen (35,5 %) erst nach sechs Monaten und (darin enthalten) bei 59 Fällen (29,1 %) erst nach neun Monaten erfolgte. In einigen Fällen gab es Verzögerungen von mehr als zwei Jahren sowie in Einzelfällen sogar von mehr als drei und vier Jahren. Betroffen waren verschiedene fachtechnisch zuständige Behörden bzw. Institutionen.

2.3 Bemerkungen des Landesrechnungshofes

(236) Der hohe Anteil der nicht innerhalb eines Jahres geprüften Verwendungsnachweise ist zu beanstanden. Die zuständigen Ministerien sind aufgefordert zu prüfen, worin die Gründe für die häufigen und gravierenden Verzögerungen liegen.

Das Finanzministerium sollte prüfen, ob in die VV bzw. VV-K zu § 44 LHO ebenso, wie beim Bund und einigen anderen Bundesländern bereits erfolgt, klare Vorgaben zum zeitlichen Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung aufgenommen werden können. So regelt beispielsweise VV-Nr. 11.1 zu § 44 BHO, *dass die Bewilligungsbehörde ... regelmäßig innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises in einem ersten Schritt festzustellen (hat), ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (kursorische Prüfung). In einem zweiten Schritt sind die Nachweise vertieft zu prüfen.*“

Die Prüfung der Verwendungsnachweise ist vom Ergebnis der fachtechnischen Prüfung abhängig. Nr. 8.2 ZBau enthält klare Vorgaben, innerhalb welcher Frist das Ergebnis der fachtechnischen Prüfung vorzulegen ist, nämlich regelmäßig sechs Monate nach Eingang der vollständigen Unterlagen. Eine Fristverlängerung auf neun Monate muss die Ausnahme bleiben. Das Wirtschaftsministerium sollte prüfen, welche Ursachen zu den gravierenden Verzögerungen bei den fachtechnischen Prüfungen führen und der Vielzahl von wesentlichen, teilweise sogar jahrelangen Verzögerungen entgegenwirken.

2.4 Stellungnahmen

(237) Das Landwirtschaftsministerium habe die Bewilligungsbehörden über die Ergebnisse der Prüfung des Landesrechnungshofes in Kenntnis gesetzt und aufgefordert, künftig alle Verwendungsnachweise fristgerecht zu prüfen.

Das Energieministerium teilt mit, dass im Bereich Klimaschutz das Landesförderinstitut alle vertretbaren Vorkehrungen getroffen habe, dass zukünftig die Verwendungsnachweisprüfung rechtzeitig erfolgen kann. Die Straßenbauämter seien durch das Ministerium aufgefordert worden, eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise abzusichern. Die Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern habe jeweils die geforderte Mindestprüfung (Anhaltspunkte für

die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs) unmittelbar nach Eingang der Verwendungsnachweise vorgenommen. Um den Rückstand bei der Verwendungsnachweisprüfung aufzuarbeiten, sei im Jahr 2013 eine externe Prüfung beauftragt worden.

Das Wirtschaftsministerium gibt zu bedenken, dass „*die beruflichen Prüfbehörden keine nachgeordneten Bereiche des Ministeriums*“ sind. „*Insofern halten sich die Möglichkeiten der Einflussnahme auf diese Behörden in sehr engen Grenzen.*“ Nur in wenigen Ausnahmefällen habe das Ministerium aufgrund der Dringlichkeit eine vorgezogene Bearbeitung erwirkt – jedoch „*zu Lasten der anderen zu prüfenden Vorhaben*“. „*Die verzögerte Bearbeitung wird von den Prüfbehörden stets mit enorm hohem Arbeitsanfall begründet.*“

3 Prüfung der Einhaltung des Zweckbindungszeitraums

(238) Nach VV/VV-K Nr. 4.2.3 zu § 44 LHO besteht der Zuwendungszweck nicht nur in der Hingabe von Geld, sondern auch darin, dass die aus der Zuwendung beschafften Gegenstände eine bestimmte Zeit zweckentsprechend zu nutzen sind. Daher sehen die VV/VV-K vor, bei der Bewilligung auch die Dauer der zeitlichen Bindung festzulegen.

(239) In den geprüften Verfahren legten die Bewilligungsbehörden die Zweckbindungsfristen je nach Förderbereich und Gegenstand der Zuwendung zwischen fünf und 25 Jahren fest.

In den meisten Förderbereichen gab es keine konkreten Regelungen, wie und in welchem Umfang eine Zweckbindungskontrolle erfolgen soll. Folgende Besonderheiten gab es:

- Soweit Maßnahmen mit EU-Mitteln finanziert wurden, galten EU-spezifische Dienstanweisungen bzw. Erlasse mit Vorgaben, wie z. B. zur stichprobenweisen Vor-Ort-Kontrolle. Dies betraf beispielsweise die Förderbereiche GRW – gewerbliche Investitionen und technologieorientierte Unternehmensgründungen sowie Abwasser, Trinkwasser, Wasserbau und ländlicher Wegebau.
- In den Förderbereichen GRW – gewerbliche Investitionen und technologieorientierte Unternehmensgründungen ließ sich das Landesförderinstitut von den Zuwendungsempfängern jährlich aktuelle Bilanzen bzw. Jahresabschlüsse und Übersichten über die Entwicklung der Arbeitsplätze vorlegen.
- Im Förderbereich öffentlicher Personennahverkehr/Schienenpersonennahverkehr sollte der Zuwendungsempfänger die zweckentsprechende Verwendung von Gegenständen, die zur Erfüllung des Zuwendungszwecks erworben oder hergestellt worden sind, der Bewilligungsbehörde zur Mitte und zum Ende der Zweckbindungsdauer nachweisen.

- Im Förderbereich „GRW – Infrastrukturförderung“ sollen alle geförderten Gewerbegebiete nach Ablauf der Zweckbindung, also in der Regel nach 25 Jahren bzw. nach vollständigem Verkauf der erschlossenen Gewerbeflächen, einer Gesamtverwendungsnachweisprüfung unterzogen werden.

In den meisten Förderbereichen wurden bisher keine Vor-Ort-Kontrollen vorgenommen.

Durchgeführte Vor-Ort-Kontrollen stellte der Landesrechnungshof lediglich in den Förderbereichen Abwasser, Trinkwasser, Wasserbau, ländlicher Wegebau und Klimaschutz fest. Jedoch gab es größtenteils keine Vor-Ort-Kontrollen, die über den durch die EU-spezifischen Regelungen vorgegebenen Kontrollzeitraum von fünf Jahren hinausgehen, obwohl die Zweckbindungsfristen teilweise länger sind.

Bei etlichen Verfahren war die Zweckbindungsfrist bereits abgelaufen, ohne dass Vor-Ort-Kontrollen erfolgten. Beispielsweise gab es im Förderbereich Straßenbau bisher keine Vor-Ort-Kontrollen, obwohl bereits in 72,8 % der geprüften Verfahren die fünfjährige Zweckbindungsfrist abgelaufen war. Im Förderbereich öffentlicher Schienenpersonennahverkehr war zumindest bei zwei geprüften Maßnahmen die Mitte der Zweckbindungsfrist erreicht. Dennoch konnte die Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern dem Landesrechnungshof keinen der geforderten Nachweise vorlegen.

(240) Generell gilt, dass mit Hilfe der Zuwendung erworbene oder hergestellte Gegenstände an den Zuwendungszweck gebunden sind. Deshalb ist die Bewilligungsbehörde gehalten, die Einhaltung der Zweckbindung zu prüfen. Hierzu gehört nicht nur die Kontrolle, ob das geförderte Wirtschaftsgut noch vorhanden ist und zweckentsprechend genutzt wird, sondern auch, ob es zweckentsprechend erhalten und unterhalten wird. Soweit eine Feststellung einer zweckwidrigen Verwendung oder Nichtverwendung und damit zugleich ein Auflagenverstoß erfolgt, wird insoweit regelmäßig der Zuwendungsbescheid zu widerrufen sein.

Die von den Zuwendungsempfängern in den Bereichen GRW – gewerbliche Investitionen und technologieorientierte Unternehmensgründungen geforderte und praktizierte Nachweiserbringung durch jährliche Vorlage der aktuellen Bilanzen bzw. Jahresabschlüsse und der Übersichten über die Entwicklung von Arbeitsplätzen kann zwar geeignet sein, Anhaltspunkte zur Nicht-Einhaltung der Zweckbindung zu bekommen. Gleiches gilt für die im Förderbereich öffentlicher Personennahverkehr/Schienenpersonennahverkehr geforderte Nachweiserbringung zur Mitte und zum Ende der Zweckbindungsfrist. Allerdings können diese Nachweise nicht Vor-Ort-Kontrollen ersetzen. Nur mit Vor-Ort-Kontrollen kann überprüft werden, ob das ge-

förderte Wirtschaftsgut noch vorhanden ist sowie zweckentsprechend er- und unterhalten sowie genutzt wird.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Ministerien, den Bewilligungsbehörden aufzugeben, dass grundsätzlich

- jede geförderte Maßnahme mindestens einmal auf Einhaltung der Zweckbindung vor Ort kontrolliert wird und
- dass der gesamte Zweckbindungszeitraum in Betracht gezogen wird.

Zumindest sollte ein Verfahren gefunden werden, dass analog VV/VV-K Nr. 11.1 S. 2 zu § 44 LHO eine Kontrolle der Zweckbindung im Rahmen einer repräsentativen Stichprobenauswahl sicherstellt.

(241) Das Landwirtschaftsministerium hält es für ausreichend, die Zweckbindung stichprobenartig zu prüfen. Inzwischen würden *„sämtliche Maßnahmen über die gesamte jeweilige Laufzeit der Zweckbindung in die zu prüfende Grundgesamtheit einbezogen“*. Jede geförderte Maßnahme mindestens einmal auf Einhaltung der Zweckbindung vor Ort zu kontrollieren sei *„verwaltungstechnisch mit dem verfügbaren Personal nicht umsetzbar und wird auf Grund der bisherigen Kontrollergebnisse als nicht erforderlich angesehen“*.

Das Energieministerium habe die Straßenbauämter aufgefordert, die Einhaltung der Zweckbindung nachträglich zu prüfen. Im Bereich Klimaschutz sei *„die Kontrolle der Zweckbindungsfrist zwischenzeitlich stichprobenhaft bei 75 % der untersuchten Fälle protokolliert“* worden.

Das Wirtschaftsministerium teilt in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mit, dass es zur Kontrolle der Einhaltung des Verwendungszwecks innerhalb der festgelegten Zweckbindungsfrist für den *„Bereich Infrastrukturförderung“* festgelegt habe, dass Vorhaben, die bis Ende 2013 bewilligt wurden, nach einer elektronischen Stichprobenauswahl vor Ort kontrolliert werden. Für nach 2013 bewilligte Vorhaben habe der Zuwendungsempfänger alle fünf Jahre einen *„Verwertungsbogen“* auszufüllen und mit einer Fotodokumentation vorzulegen. Bei Auffälligkeiten, die sich mündlich oder schriftlich nicht ausräumen lassen, erfolge eine Vor-Ort-Kontrolle.

Im Rahmen der Anhörung zum Landesfinanzbericht schreibt das Wirtschaftsministerium, dass *„im Bereich der Förderung der gewerblichen Wirtschaft ohne die Beteiligung von EU-Mittel*

(„reine GRW“) ... beabsichtigt [werde], die Prüfquote des VKS¹²⁵ zu übernehmen, so dass sämtliche Investitionsvorhaben in die zu prüfende Grundgesamtheit einbezogen werden, aus der die stichprobenweisen Vor-Ort-Kontrollen ermittelt werden.“

4 Fazit

(242) Nur mit einer zeitnahen Vorlage und Prüfung des Verwendungsnachweises kann eine wirksame Kontrolle des zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Einsatzes von Fördermitteln und der Erfolg einer ggf. erforderlichen Rückforderung gewährleistet werden. Ebenso darf die Überprüfung der Einhaltung der Zweckbindungsfrist nicht vernachlässigt werden. Die Landesregierung ist aufgefordert, dies sicherzustellen.

Hierzu sollte das Finanzministerium mit den VV/VV-K zu § 44 LHO bzw. beim Erlass von Förderrichtlinien verstärkt Einfluss nehmen und auf eine effektive und einheitliche Vorgehensweise hinwirken. Dabei sollte es nicht nur im Hinblick auf die Vielzahl der aufgrund der neuen EU-Förderperiode zu erlassenden bzw. zu ändernden Förderrichtlinien auf die Aufnahme einer Regelung dringen, wonach der Zuwendungsempfänger mit dem Antrag auf die letzte Auszahlung den Verwendungsnachweis einzureichen hat.

Der Landesrechnungshof steht mit dem Finanzministerium im Gespräch und unterstützt es dabei, bezüglich der Förderrichtlinien Regelungen zu finden, die nicht nur der Anpassung an EU-Bestimmungen sondern auch der Verfahrenseffizienz und Klarstellung dienen. Ein grundsätzliches Einverständnis hierzu soll das Verfahren zum Erlass der Förderrichtlinien beschleunigen.

(243) Die Prüfungsverfahren sind abgeschlossen.

¹²⁵ Verwaltungs- und Kontrollsystem.

Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport

5 Strategisches und operatives Controlling von IT-Maßnahmen

Ein IT-Controlling, das in der Vergangenheit Anwendung fand, wurde nicht mehr fortgeführt und sollte neu konzipiert werden. Trotz mehrfach aufgezeigter Defizite entschied das Innenministerium, auf eine Neukonzeption zu verzichten, vom operativen IT-Controlling Abstand zu nehmen und das strategische IT-Controlling nur noch im Rahmen der IT-Ressortplanungen wahrzunehmen.

Ein wirksames IT-Controlling findet mit dieser Vorgehensweise nicht mehr statt.

(244) Die Informationstechnologie ist für die öffentliche Verwaltung von erheblicher Bedeutung. Sie ermöglicht Effizienz- und Effektivitätsgewinne. Eine Vielzahl von Verfahren befinden sich im Einsatz und es ist von einer noch weiter zunehmenden Bedeutung auszugehen. Je mehr Funktionen mit Hilfe von IT-Systemen erledigt werden, umso abhängiger wird die Verwaltung von der fehlerfreien und verlässlichen Funktion der Systeme.

In den Einzelplänen des Landeshaushalts waren für 2014 und 2015 jeweils über 82 Mio. Euro für ressortübergreifende und ressortspezifische IT-Maßnahmen veranschlagt.

Die Landesregierung erachtet eine landesweit durchgehende IT-Steuerung als Voraussetzung, um der wachsenden Bedeutung der IT für die Landesverwaltung Rechnung zu tragen. E-Government und IT seien als integrative Erfolgsfaktoren für die Modernisierung der Verwaltung anzusehen.¹²⁶

(245) Um dieser Bedeutung gerecht zu werden, besteht eine Vielzahl von Regelwerken zum Einsatz der IT innerhalb der Landesverwaltung. Mit dem IT-Strukturrahmen wurde ein Regelwerk für die Standardisierung geschaffen, welches für alle Landesbehörden verbindlich ist. Diese Standards betreffen auch das IT-Controlling.

Weitere Regelwerke sind die Masterpläne zum E-Government. Mit der ersten Fassung, dem Masterplan 2004, wurden die Grundsätze der Organisation der Landesverwaltung im IT-Bereich definiert.¹²⁷ Der überwiegende Teil der daraus resultierenden Aufgaben, insbesondere die zentrale Steuerung der IT, wurde dem Innenministerium zugeordnet. Mit der Überarbeitung durch den Masterplan 2011 wurde die Weiterentwicklung der zentralen Steuerung durch das Innenministerium beschlossen. Zu den Handlungsfeldern der IT-Steuerung zählt auch das

¹²⁶ Vgl. Masterplan 2011, S. 20 f.

¹²⁷ Vgl. Masterplan 2004, S. 30 f.

*„IT-Controlling/Erfolgskontrolle (für die Überwachung der Zielerreichung und Dokumentation von Maßnahmen und Handlungsbedarfen)“.*¹²⁸

(246) Typische und allgemein anerkannte Aufgabenfelder des Controllings sind Informations-, Planungs-, Kontroll- und Koordinationsaufgaben. Die Ziele des IT-Controllings und der Erfolgskontrolle in der Landesverwaltung definiert der Masterplan als *„die optimale IT-Unterstützung der Verwaltungsprozesse und die Aufwandsoptimierung der IT“*.¹²⁹

Zur konkreten Ausgestaltung wurde geregelt *„die ressortspezifischen IT-Angelegenheiten unterliegen einem zentralen IT-Controlling (strategisches Controlling, Projektcontrolling, Finanzcontrolling). [...] Für das operative IT-Controlling (Projektcontrolling und Finanzcontrolling) für die gesamte Landesverwaltung wird eine Stabsstelle beim Staatssekretär des Innenministeriums eingerichtet.“*¹³⁰

In den weiteren und teilweise recht detaillierten Regelungen des Masterplans 2004 zum IT-Controlling wurde u. a. geregelt, dass diese Stabsstelle einen IT-Jahresbericht als zentralen Controllingbericht der Landesverwaltung erstellt.¹³¹ Für die Jahre 2004 und 2005 liegen solche Berichte vor, für die Folgejahre nicht.

Mit dem Masterplan 2011 wurde festgestellt, dass die Aufgaben des IT-Controllings neu zu fassen und neu zu strukturieren sind. Hierzu soll das Innenministerium in Abstimmung mit dem Finanzministerium ein Konzept erarbeiten.¹³² Ein solches Konzept liegt bislang nicht vor.

Im Innenministerium bestehen Überlegungen für eine erneute Überarbeitung des Masterplans sowie des IT-Strukturrahmens, dessen Bekanntgabe für die Jahre 2016/2017 angedacht ist.

(247) Nachdem die konkreten Regelungen zum IT-Controlling im Masterplan 2004 bereits durch schwächere und bisher nicht umgesetzte Regelungen im Masterplan 2011 ersetzt worden sind, hat das Innenministerium nunmehr mit Schreiben vom 29.10.2014 mitgeteilt, dass es von der Aufgabe des operativen IT-Controllings bis auf Weiteres Abstand nehme. Es will sich darauf konzentrieren, das strategische IT-Controlling im Rahmen der Prüfung der IT-Ressortplanung wahrzunehmen. Als Begründung hat es fehlende Personalkapazitäten sowie ein bereits vorhandenes Projektcontrolling angeführt.

¹²⁸ Vgl. Masterplan 2011, S. 22.

¹²⁹ Vgl. ebd., S. 36.

¹³⁰ Vgl. Masterplan 2004, S. 30.

¹³¹ Vgl. ebd., S. 33 f.

¹³² Vgl. Masterplan 2011, S. 36.

(248) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann die im Masterplan 2011 vorgesehene Neufassung und Neustrukturierung des IT-Controllings nicht in der Weise umgesetzt werden, dass das IT-Controlling de facto vollständig eingestellt wird. Die Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes zeigen zudem, dass das IT-Controlling eine wichtige Aufgabe zur IT-Steuerung der Landesverwaltung ist, die aber bisher vernachlässigt wird.

- In der Prüfung „IT-Grundsystem der Landesverwaltung“ – Gz: 12-0-092-10.08 stellte der Landesrechnungshof u. a fest, dass:
 - die ehemaligen organisatorischen Strukturen nicht mehr bestehen, die Aufgaben nicht mehr im Geschäftsverteilungsplan vorhanden sind und ein IT-Controlling faktisch nicht mehr durchgeführt wird und
 - das eigens zur Unterstützung des IT-Controllings geschaffene Projektinformationssystem ProIS seit dem Jahr 2008 nicht mehr gepflegt und zur Nutzung für die Haushaltsplanaufstellung 2012/2013 nicht mehr vorgesehen war.
- Im Rahmen der Prüfung „Zentrale Steuerung und Projektmanagement von IT-Maßnahmen der MG 58 und 59“ – Gz: 12-0-092-11.26 stellte der Landesrechnungshof u.a fest, dass:
 - die Wirksamkeit der zentralen Steuerung im Haushaltsaufstellungsverfahren u. a. aufgrund fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und nicht vorhandener Übersichten über veranschlagte Maßnahmen und Projekte beeinträchtigt ist,
 - eine zentrale Steuerung im Bereich des Haushaltsvollzuges nicht erfolgt,
 - das operative IT-Controlling im Innenministerium nicht mehr wahrgenommen wird und damit die Grundlagen für das strategische IT-Controlling fehlen.
- Bei der Prüfung der „Einführung eines IT-gestützten Bedarfsmanagements bei der Landespolizei“ – Gz: 12-0.092-242 stellte der Landesrechnungshof u. a. fest, dass:
 - der zeitliche Rahmen des Projektes massiv überschritten wurde, ohne dass die geschlossene Projektvereinbarung angepasst wurde,
 - die Notwendigkeit des Projektes nicht hinreichend dokumentiert ist und
 - mit den durchgeführten Untersuchungen die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme nicht nachgewiesen werden konnte.

(249) In den Beratungen des Finanzausschusses zum Landesfinanzbericht 2011 führte das Innenministerium aus, dass es sich über die inhaltliche Ausgestaltung des IT-Controllings im Gespräch mit dem Finanzministerium befinde.¹³³ Bei den Beratungen zum Landesfinanzbericht 2012 erläuterte das Innenministerium, dass das Strategische Controlling im Haushaltsaufstellungsverfahren ausgebaut worden sei und an einer abschließenden Meinungsbildung zum IT-Controlling gearbeitet werde.¹³⁴ Zuletzt erklärte das Innenministerium in den Beratungen zum Landesfinanzbericht 2013, dass es beim Strategischen Controlling bleiben werde.¹³⁵ Dass hierbei Einschränkungen in der Aufgabenwahrnehmung insoweit bestehen, dass sich das strategische IT-Controlling auf die Prüfung der IT-Ressortplanung beschränken soll, wurde nicht kommuniziert.

(250) Für einen wirtschaftlichen Einsatz von IuK-Technik hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, ein umfassendes und leistungsfähiges IT-Controlling durchzuführen. Bisher besteht kein Überblick über die durchgeführten IT-Maßnahmen. Erst in der systematischen, auch rückblickenden Betrachtung eines Controllings ist ein Abgleich der Annahmen und Erwartungen mit den tatsächlich erreichten Zielen und Ergebnissen möglich. Mit dem Ansatz des strategischen IT-Controllings während der Ressortplanung sind solche Betrachtungen weder je IT-Maßnahme noch je Ressort oder ressortübergreifend möglich. Es erfolgt nur eine punktuelle Betrachtung eines Ausschnitts.

(251) Der Verweis des Innenministeriums auf das bestehende IT-Projektcontrolling vermag den Landesrechnungshof nicht zu überzeugen, da mehrfach festgestellt wurde, dass eine Vielzahl von IT-Maßnahmen der Ressorts nicht als Projekt ausgewiesen wird, obwohl die entsprechenden Kriterien für Projekte nach dem IT-Strukturrahmen erfüllt sind.¹³⁶ Ohne die Klassifizierung einer IT-Maßnahme als Projekt erfolgt kein Projektcontrolling.

Auch wenn IT-Maßnahmen als Projekt klassifiziert werden, konnte der Landesrechnungshof nicht immer feststellen, dass die bestehenden Anforderungen an ein IT-Projektcontrolling tatsächlich eingehalten werden.

(252) Das Innenministerium hat mitgeteilt, es habe im Jahr 2013 mit dem Finanzministerium Verfahrensregelungen im Haushaltsrunderlass 2014/2015 erarbeitet. Darin sei festgelegt, dass das Innenministerium eine Prüfung der IT-Anmeldungen der Ressorts im Rahmen des strate-

¹³³ Vgl. Protokoll zur 29. Sitzung des Finanzausschusses vom 18.10.2012, S. 29-15.

¹³⁴ Vgl. Protokoll zur 39. Sitzung des Finanzausschusses vom 04.04.2013, S. 39-33.

¹³⁵ Vgl. Protokoll zur 75. Sitzung des Finanzausschusses vom 26.06.2014, S. 75-18.

¹³⁶ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2012): Jahresbericht 2012 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2012, Tz. 224 ff.

gischen Controllings vornehme. Das Ergebnis werde an das Finanzministerium und den BfH des Ressorts versandt und berücksichtigt. Abweichungen seien zu begründen und Änderungen mitzuteilen.

Anhand der dabei zu übermittelnden Übersichten prüfe das Innenministerium, inwieweit die vorgesehenen Maßnahmen den IT-Zielen der Landesverwaltung entsprechen, Parallelentwicklungen erfolgen, zentral bereitgestellte Basiskomponenten genutzt werden, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfolgt sind und Standards eingehalten werden.

Das Innenministerium meint, der Zusammenhang zwischen operativem und strategischem Controlling sei nicht sachgerecht dargestellt. Die Daten für das strategische Controlling würden vom Innenministerium unabhängig vom operativen Controlling erhoben und beinhalten qualitative Faktoren für die Steuerung und Planung. Beim operativen Controlling dagegen würden quantifizierte Größen geprüft. Deshalb könne die IT-Strategie des Landes auch ohne ein zentrales operatives Controlling verfolgt werden.

(253) Der Landesrechnungshof hält die Meldungen im Rahmen der Ressortanmeldungen zur Haushaltsaufstellung für unzureichend, um ein wirksames strategisches IT-Controlling wahrnehmen zu können. Seine Prüfungserfahrungen zeigen, dass trotz der dafür geltenden Vorgaben nicht immer zentral bereitgestellte Komponenten genutzt und Standards nicht immer eingehalten werden, häufig fehlen auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Wie das Innenministerium die IT-Strategie des Landes unter Beachtung der Zielsetzung des IT-Controllings, den zielgerichteten und wirtschaftlichen IT-Einsatz ressortübergreifend messbar und vergleichbar zu machen,¹³⁷ ohne ein zentrales operatives IT-Controlling erfolgreich verfolgen will, bleibt für den Landesrechnungshof unklar.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass das Innenministerium in Abstimmung mit dem Finanzministerium wie im Masterplan 2011 vorgesehen ein Konzept zur Neufassung und Neustrukturierung des IT-Controllings erarbeitet.

¹³⁷ Vgl. Strategie zum Einsatz von Informationstechnik in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern, S. 15.

Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums

6 BBL – Umsetzung des Geschäftsmodells nach dem BBL-Gesetz M-V, Wirtschaftsplan

Dem Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern (BBL), als teilrechtsfähigem Sondervermögen des Landes Mecklenburg-Vorpommern obliegt insbesondere die Bereitstellung und Bewirtschaftung von landeseigenen Immobilien zur Nutzung durch die öffentliche Verwaltung des Landes (§ 5 BBL-Gesetz). Die Abrechnung der Entgelte für die Nutzung des Vermögens und die Inanspruchnahme der Dienstleistungen des BBL soll in einem „Mieter-/Vermietermodell“ erfolgen. Die personellen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen für die Umsetzung des „Mieter-/Vermietermodells“ sind beim BBL seit 2010 gegeben. Lediglich für die vom BBL verwalteten Wohnungen werden jedoch entsprechende Abrechnungen erstellt.

(254) Zum 1. Januar 2002 wurde der „Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern“ als teilrechtsfähiges Sondervermögen des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Sinne der §§ 26 Abs. 2 und 113 LHO errichtet. Bestandteil dieses Sondervermögens sind die im Eigentum des Landes stehenden Grundstücke.

Die Aufgaben des BBL richten sich nach § 5 des Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens „Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern“ (BBL-Gesetz). Das Sondervermögen Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern wird vermögensverwaltend tätig, ihm obliegt insbesondere die Bereitstellung und Bewirtschaftung von Immobilien zur Nutzung durch die öffentliche Verwaltung des Landes. Der Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern ist nach kaufmännischen Grundsätzen zu verwalten, eine gewerbliche Tätigkeit ist damit nicht verbunden. Die Aufgaben des Betriebs für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen der Vermögensverwaltung umfassen:

- das Portfoliomanagement der Liegenschaften des Landes mit Ausnahme des in § 1 Abs. 2 genannten Vermögens einschließlich Beschaffung, Verwertung und Entwicklung von Grundstücken sowie der Abschluss und die Durchführung von Miet- und Nutzungsverträgen mit Dritten,
- die Planung und Durchführung aller Baumaßnahmen des Sondervermögens,
- die Bereitstellung, Unterhaltung und Bewirtschaftung von Liegenschaften für Landesdienststellen unter Berücksichtigung des nutzerspezifischen Bedarfs. Für die Nut-

zung von Vermögensgegenständen und für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen des Betriebs für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern ist ein Entgelt zu entrichten. Die Bewirtschaftung der von den Hochschulen des Landes (einschließlich der Klinika) - außer der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege Mecklenburg-Vorpommern - und der von den Justizvollzugsanstalten genutzten Liegenschaften erfolgt durch gesonderte Vereinbarung zwischen dem Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern und dem jeweiligen Nutzer.

Nach den Erkenntnissen aus Jahresabschlüssen des BBL und der Teilnahme des Landesrechnungshofes an den Bilanzsitzungen erfüllt der BBL die vorstehend genannten Aufgaben bis auf die Umsetzung der „richtigen“ Abrechnung der Entgelte für die Nutzung des Vermögens und die Inanspruchnahme der Dienstleistungen des BBL. Der Landesrechnungshof fordert auf den Bilanzsitzungen seit 2002 regelmäßig die Umsetzung eines „Mieter-/Vermietermodells“ und eine damit zusammenhängende Betriebskostenabrechnung, welche bis heute nur als Information an die Ministerien und Behörden erfolgt.

In der Prüfung war schwerpunktmäßig folgende Frage zu klären:

Sind die Voraussetzungen (technisch, organisatorisch, personell) für die Umsetzung des Mieter-/Vermietermodells vom BBL geschaffen worden?

(255) Die Pflicht, unter bestimmten Voraussetzungen einen Wirtschaftsplan aufzustellen, ergibt sich für Landesbetriebe aus § 26 Abs. 1 LHO. Für die Sondervermögen des Landes ist die Aufstellung eines Wirtschaftsplanes nicht vorgeschrieben. Für den BBL ergibt sich diese aus § 6 Abs. 2 des BBL-Gesetzes. Der Wirtschaftsplan ist Anlage des Haushaltsplanes und vom Landtag zu beschließen. Die formelle Ausgestaltung des Wirtschaftsplanes ist nicht geregelt. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass ein Finanzplan, ein Erfolgsplan (vgl. VV Nr. 1.3 zu § 26 LHO), ein Stellenplan sowie ein Investitionsplan Mindestbestandteile des Wirtschaftsplanes sind.

Gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO sind der Haushaltsrechnung die Einnahmen und Ausgaben sowie der Bestand der Sondervermögen beizufügen. Die Einnahmen und Ausgaben fließen nur als Saldo in die Haushaltsplanung/Haushaltsrechnung ein.

Die Prüfung des Wirtschaftsplanes des BBL erfolgte schwerpunktmäßig auf die Vollständigkeit der Aufwendungen und Erträge, die Plausibilität der Ansätze (Vergleich mit den Ist-Zahlen unter Berücksichtigung der notwendigen Steigerungen) sowie die rechnerische Richtig-

keit. Die gem. § 85 Abs. 1 LHO erstellten Übersichten wurden (Vergleich mit dem Jahresabschluss) mit den Ist-Zahlen aus der Buchführung abgeglichen.

1 Prüfungsergebnisse

Die Bereitstellung, Unterhaltung und Bewirtschaftung von Liegenschaften für Landesdienststellen sollte unter Berücksichtigung des nutzerspezifischen Bedarfs erfolgen. Für die Nutzung der Vermögensgegenstände und die Inanspruchnahme von Dienstleistungen des BBL sollte ein Entgelt entrichtet werden, damit der Verbrauch von Haushaltsmitteln für Raumkosten dazu führt, dass diese für andere Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen. Als Folge wird der Raumbedarf von den Ressorts möglichst knapp bemessen.

1.1 Voraussetzungen Mieter-/Vermietermodell

(256) Der BBL verwaltet im Eigentum des Landes stehende Grundstücke und angemietete Gebäude. Zum Prüfungszeitpunkt hat der BBL 867 Einzelnutzungsverträge mit Ministerien und Behörden abgeschlossen. Daneben wird die Verwaltung für 201 Wohnungen und für 145 Objekte, welche von Dritten genutzt werden, durchgeführt.

(257) Die Nebenkostenabrechnung erfolgt mit dem Programm SAP Flexible Real Estate Management (RE-FX) durch Mitarbeiter des BBL. Dabei werden im Abrechnungsjahr sämtliche Bewirtschaftungskosten auf die Abrechnungseinheiten gebucht, um diese zu sammeln. Im Rahmen der Nebenkostenabrechnung werden diese auf die dazugehörigen Miet- und Nutzungsobjekte umgelegt, welche den Mietverträgen oder Einzelnutzungsvereinbarungen zugeordnet sind. Die Muster der Einzelnutzungsvereinbarungen und die vor dem Abschluss von Nutzungsverträgen genutzten Checklisten haben zur Prüfung vorgelegen und sind aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht zu beanstanden.

In den Abrechnungseinheiten sind alle Daten hinterlegt, die für die Durchführung der Nebenkostenabrechnung notwendig sind. Verbrauchsbezogene Abrechnungen, die sich auf einzelne vom Land genutzte Liegenschaften beziehen, erfolgen jedoch nicht. Dies betrifft die Teilnehmergruppe (welches Objekt), die Nebenkostenschlüssel (Kostenart), die Umlageschlüssel (Flächen, Personen, Verbrauch) und den Abrechnungszeitraum.

(258) Die um die spezifischen Aufgaben des BBL erweiterten Nebenkostenschlüssel orientieren sich an der Betriebskostenverordnung. Zum Prüfungszeitpunkt waren 36 Nebenkostenschlüssel hinterlegt, die sich je nach Notwendigkeit anpassen lassen. So werden auch die von Mitarbeitern des BBL durchgeführte Leistungen (z. B. Objektbetreuung) und auch in den Einzelnutzungsverträgen vereinbarte Sonderleistungen (z. B. Gebäudereinigung) erfasst. Die dem

Landesrechnungshof vorgelegte interne Kontierungsunterlage zur Nebenkostenabrechnung entspricht den Bedürfnissen des BBL.

Im Ergebnis wird im Programm eine Nebenkostenabrechnung generiert, die an die Nutzer verschickt wird. Die mit eigenem Personal erbrachten Leistungen des BBL werden im System dargestellt, sind aber in den Abrechnungen nicht enthalten. Eine solche Abrechnung ist durch den BBL vorbereitet und wäre möglich. Die Nebenkostenabrechnung bezieht sich im Regelfall auf das Kalenderjahr und wird zum Anfang des Folgejahres erstellt. Die komplette Durchführung der Nebenkostenabrechnung erfolgt seit 2010.

(259) Die Voraussetzungen zur Umsetzung des „Mieter-/Vermietermodells“ entsprechend § 5 des BBL-Gesetzes sind damit beim BBL seit 2010 personell, organisatorisch und technisch geschaffen. Abrechnungen über die Objektnutzungen werden an jeden Nutzer nur zu Informationszwecken verschickt. Lediglich für die vom BBL verwalteten Wohnungen werden tatsächliche Abrechnungen durchgeführt. Die vom Landesbehörden genutzten Immobilien werden über den spezifischen Flächenbedarf gesteuert.

1.2 Wirtschaftsplan

(260) Die Planung der Investitionen war nicht Gegenstand der Prüfung.

(261) Der Planung der Aufwendungen und Erträge der Betriebskosten im Wirtschaftsplan liegen die Ist-Daten der letzten Betriebskostenabrechnung zu Grunde. Im EDV-System werden zu den Ist-Daten Steigerungsfaktoren hinterlegt, die aus eigenen Berechnungen und Erfahrungen sowie der Marktentwicklung abgeleitet werden und die jeweilige Preisentwicklung widerspiegeln. Die in der Prüfung erläuterten Steigerungsfaktoren (z. B. für Heizung und Personal) waren plausibel.

(262) Der Erfolgsplan und der Finanzplan/Liquiditätsplan werden laufend EDV-gestützt kontrolliert. Es werden quartalsweise Auswertungen erstellt. Die Aufstellung des Wirtschaftsplanes auf der Basis der Vorjahreszahlen unter Berücksichtigung von Steigerungsfaktoren ist plausibel. Die Abrechnung des Wirtschaftsplans als Anlage zur Haushaltsrechnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern erfolgt auf der Basis der Ist-Zahlen. Sie ist rechnerisch richtig.

2 Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(263) Der Landesrechnungshof erwartet die Umsetzung des „Mieter-/Vermietermodells“ entsprechend § 5 BBL-Gesetz.

3 Stellungnahme des Finanzministeriums

(264) Das Ministerium vertritt die Auffassung, die Empfehlung zur Umsetzung des „Mieter-/Vermietermodells“ sei vom Landesrechnungshof im Prüfungsverfahren nicht ausdrücklich ausgesprochen worden. Deshalb solle diese Empfehlung auch nicht in den Jahresbericht aufgenommen werden.

Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu, dass er dem Finanzministerium schon vor Jahren und wiederholt verdeutlicht hat, dass er die Umsetzung des „Mieter-/Vermietermodells“ favorisiert. Dieser Berichtsbeitrag erinnert lediglich an in der Vergangenheit bereits ausgesprochene Empfehlungen.

(265) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

7 Hohe Werbungskosten bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit

Die Finanzämter nehmen hin, dass zu Unrecht geltend gemachte Werbungskosten erhebliche Steuerausfälle verursachen. Die Steuerausfälle können im Wesentlichen verhindert werden, indem alle Sachbearbeiter die vom Risikomanagementsystem erstellten Prüfhinweise beachten. Die fehlerhafte Arbeitsweise einzelner Bearbeiter offenbart schwerwiegende Mängel des Systems.

(266) Ein Arbeitnehmer kann Aufwendungen, die durch seinen Beruf veranlasst sind, als Werbungskosten in der Einkommensteuererklärung steuermindernd geltend machen. Typische Werbungskosten sind Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, für beruflich veranlasste Reisekosten, doppelte Haushaltsführung, Arbeitsmittel wie Arbeitskleidung und Werkzeug und anderes mehr.

(267) Werbungskosten können nur berücksichtigt werden, wenn sie im Einzelfall nachgewiesen oder glaubhaft gemacht werden. Die Finanzbehörden sind zwar verpflichtet, den Sachverhalt von Amts wegen zu erforschen (§ 88 AO). Kann ein Sachverhalt, aus dem der Steuerpflichtige einen Vorteil herleiten will, aber nicht hinreichend geklärt werden, so trifft ihn der Nachteil der verbleibenden Ungewissheit. Er trägt die objektive Beweislast (Feststellungslast) für die Tatsachen, die die Steuerermäßigung begründen sollen. Seiner Mitwirkungspflicht kommt der Steuerpflichtige am besten dadurch nach, dass er geeignete Aufzeichnungen führt oder Nachweise vorlegt; er ist insoweit zur Beweisvorsorge verpflichtet.

(268) Der Landesrechnungshof untersuchte in der Zeit von August bis Dezember 2013 die Behandlung von Werbungskosten bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit durch die Finanzämter Greifswald, Hagenow, Rostock und Schwerin. Die Steuererklärungen betrafen vorrangig die Veranlagungszeiträume 2009 bis 2012.

(269) Die Finanzämter in Mecklenburg-Vorpommern veranlagten jährlich etwa 45.000 Einkommensteuerfälle, in denen die Werbungskosten bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit jeweils mehr als 5.000 Euro betragen. Der Durchschnitt liegt bei 7.500 Euro je Fall, in der Summe ergeben sich Werbungskosten von knapp 340 Mio. Euro jährlich.

Tabelle 17: Fälle mit Werbungskosten von mehr als 5.000 Euro, 2009-2011

| Werbungskosten in Euro | Zahl der Fälle im Veranlagungszeitraum | | |
|---------------------------|--|---------------|---------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 |
| 5.001 bis 10.000 | 39.267 | 39.257 | 39.496 |
| 10.001 bis 20.000 | 5.534 | 5.511 | 5.764 |
| 20.001 bis 30.000 | 159 | 133 | 125 |
| 30.001 bis 40.000 | 10 | 15 | 18 |
| 40.001 bis 50.000 | 3 | 4 | 2 |
| 50.001 bis 100.000 | 3 | 4 | 2 |
| > 100.000 | 0 | 0 | 1 |
| Gesamt | 44.976 | 44.924 | 45.408 |

Quelle: IT-Stelle des Finanzamts Rostock; eigene Berechnungen.

(270) Der Landesrechnungshof konzentrierte seine Prüfung auf die Fälle, in denen die Summe der Werbungskosten in den Veranlagungszeiträumen 2009 bis 2012 insgesamt 50.000 Euro überstieg. In den vier geprüften Finanzämtern gab es insgesamt 354 dieser Fälle:

Tabelle 18: Fälle mit kumulierten Werbungskosten von mehr als 50.000 Euro im Zeitraum 2009-2012

| Finanzamt | Kumulierte Werbungskosten von mehr als 50.000 Euro im Zeitraum 2009-2012 | | |
|-------------------|--|----------------------|----------------------|
| | Fälle | Summe der WK in Euro | Ø WK je Fall in Euro |
| Greifswald | 85 | 5.088.212 | 59.861 |
| Güstrow | 60 | 3.616.008 | 60.267 |
| Hagenow | 108 | 6.362.308 | 58.910 |
| Malchin | 26 | 1.518.603 | 58.408 |
| Neubrandenburg | 67 | 3.863.349 | 57.662 |
| Ribnitz-Damgarten | 45 | 2.797.469 | 62.166 |
| Rostock | 76 | 4.598.577 | 60.508 |
| Schwerin | 85 | 6.853.968 | 80.635 |
| Stralsund | 33 | 1.883.457 | 57.074 |
| Waren | 23 | 1.337.580 | 58.156 |
| Wismar | 49 | 2.954.308 | 60.292 |
| Gesamt | 657 | 40.873.839 | 62.213 |

Quelle: IT-Stelle des Finanzamts Rostock; eigene Berechnungen

1 Prüfungsfeststellungen

(271) Die Prüfung führte zu zahlreichen Feststellungen: In einem Finanzamt beanstandete der Landesrechnungshof die Behandlung der Werbungskosten in 27 % der geprüften Fälle, in einem anderen waren es 65 %. Im Mittel ergaben sich in 41 % der geprüften Einkommensteuerakten eine oder mehrere Beanstandungen. Der Steuerschaden beläuft sich in diesen Fällen auf insgesamt mindestens 200.000 Euro. Davon fallen 185.000 Euro endgültig aus, weil eine Änderung der Steuerbescheide nicht mehr zulässig war. Die übrigen 15.000 Euro Einkom-

mensteuer, Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer konnten die Finanzämter noch festsetzen. Ebenfalls noch zu ändern war ein Feststellungsbescheid mit einem zu Unrecht festgestellten Verlustvortrag von 1,7 Mio. Euro.

(272) In einem Finanzamt ergaben sich Steuerausfälle von knapp 1.900 Euro je geprüftem Fall, in einem anderen solche von etwa 10.000 Euro; im Mittel lagen sie bei 4.900 Euro. In sieben Einzelfällen betragen die Steuerausfälle jeweils mehr als 10.000 Euro, der Spitzenbetrag verfehlte insgesamt knapp 26.000 Euro für die Veranlagungszeiträume 2008 bis 2012.

1.1 Risikomanagementsystem

(273) Die Finanzämter haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Das Bundesverfassungsgericht hat der Steuerverwaltung gestattet, dabei auf das Verhältnis zwischen voraussichtlichem Arbeitsaufwand und steuerlichem Erfolg abzustellen. Die Finanzämter können im Regelfall davon ausgehen, dass die Angaben des Steuerpflichtigen in der Steuererklärung vollständig und richtig sind.

(274) Um nach diesen Grundsätzen die Steuererklärungen möglichst effektiv zu bearbeiten, nutzen die Finanzämter bundesweit das Risikomanagementsystem (RMS). Das RMS soll eine risikoorientierte Veranlagung der Steuerfälle ermöglichen, indem es die als prüfungswürdig erkannten Sachverhalte automatisch für eine Prüfung durch den Sachbearbeiter aussteuert; was der Sachbearbeiter zu prüfen hat, ergibt sich aus einem Prüfhinweis. Die personelle Bearbeitung der Steuererklärungen soll sich auf die maschinell erstellten Prüfhinweise beschränken und so die Sachbearbeiter entlasten, indem sie sich nicht mit den risikoarmen Sachverhalten befassen, sondern sich auf die risikoreichen konzentrieren. In Mecklenburg-Vorpommern wird das RMS in der Arbeitnehmer- und der gewerblichen Veranlagung eingesetzt.

(275) Das Finanzministerium erwartet, dass das RMS

- die Arbeitsqualität verbessert,
- den Ressourceneinsatz durch risikoorientierte Streuung der Bearbeitung optimiert,
- die gleichmäßige Rechtsanwendung durch einheitliche Risikokriterien und -parameter sicherstellt,
- Betrugsfälle vermeidet oder aufdeckt,
- das Steueraufkommen erhöht.

1.2 Prüfhinweise

(276) Das Finanzministerium wies die Finanzämter an, die Prüfhinweise „*in sachlich geeigneter Weise abzuarbeiten*“, dabei eine „*inhaltliche Prüfung*“ vorzunehmen und die Abarbeitung der Hinweise zu dokumentieren. „*Die einwandfreie Dokumentation der Prüfungsschritte hat nicht nur für die Nachverfolgung Bedeutung, sondern ist vor allem auch für Bearbeiter wichtig, die einen Arbeitsbereich neu übernehmen.*“

(277) Ein Prüfhinweis ist regelmäßig nur dann als sachgerecht bearbeitet anzusehen, wenn der Bearbeiter Prüfungshandlungen vornimmt. Die Prüfungshandlungen können – abhängig vom jeweiligen Sachverhalt – unterschiedlich ausfallen: In einem Fall ist der Steuerbürger zu bitten, Rechnungen, Verträge oder sonstige Unterlagen vorzulegen. In einem anderen Fall genügt es, ins Auge springende Rechenfehler zu korrigieren oder offensichtlich nicht abzugsfähige Ausgaben zu streichen – gegebenenfalls nach Anhörung des Steuerpflichtigen.

(278) In allen geprüften Fällen hatte das RMS die Sachbearbeiter durch schriftliche Prüfhinweise dazu aufgefordert, die Werbungskosten zu prüfen – teils der beträchtlichen Höhe wegen, teils, weil sie nicht plausibel waren oder aus anderen Gründen. In den meisten Fällen war gleichwohl jegliche Prüfung unterblieben. In vielen anderen Fällen war es unmöglich festzustellen, ob eine Prüfung erfolgte, denn dazu fehlte jede Dokumentation. Damit lässt sich nicht ausschließen, dass Bearbeiter zahlreiche prüfungswürdige Werbungskosten ungeprüft ließen und so Steuerausfälle in Kauf nahmen, um knapp bemessene Arbeitszeit zu sparen.

1.3 Fehlerhaft oder ungeprüft berücksichtigte Werbungskosten

Die folgenden Beispiele sollen die beanstandeten Fälle veranschaulichen:

1.3.1 Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte

(279) Zur Abgeltung der Aufwendungen für die Wege zwischen Wohnung und regelmäßiger Arbeitsstätte ist für jeden Arbeitstag, an dem der Arbeitnehmer die regelmäßige Arbeitsstätte aufsucht, eine Entfernungspauschale von 0,30 Euro für jeden vollen Kilometer der Entfernung zwischen Wohnung und regelmäßiger Arbeitsstätte anzusetzen. In ihrer Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigte Menschen mit einem Grad der Behinderung von wenigstens 50 Prozent können anstelle der Entfernungspauschale die tatsächlichen Fahrtkosten ansetzen. Bei Benutzung eines privaten Fahrzeugs können die Fahrtkosten pauschal mit 0,30 Euro für jeden gefahrenen Kilometer geltend gemacht werden. Allerdings darf der pauschale Kilometersatz nicht zu einer offensichtlich unzutreffenden Besteuerung führen. Dies kann in Betracht kommen bei einer Jahresfahrleistung von mehr als 40.000 km.

(280) Die Finanzämter erkannten pauschale Fahrtkosten ungeprüft an, obwohl sich ernstliche Zweifel hätten aufdrängen müssen:

Ein körperbehinderter Arbeitnehmer erklärte für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte Fahrleistungen von bis zu 75.000 km jährlich. Das Finanzamt forderte den Steuerpflichtigen auf, ab 2010 die Fahrzeugkosten nachzuweisen. Obwohl die tatsächlichen Kosten 0,14 Euro betragen, gewährte das Finanzamt den pauschalen Kilometersatz von 0,30 Euro; Steuerausfall: 2.322 Euro.

1.3.2 Fahrtkosten als Reisekosten

(281) Benutzt der Arbeitnehmer für Dienstreisen sein eigenes Fahrzeug, kann er die tatsächlichen Kosten oder pauschale Kilometersätze ansetzen. Er sollte die berufliche Veranlassung der Auswärtstätigkeit, die Reisedauer und den Reiseweg aufzeichnen und anhand geeigneter Unterlagen nachweisen oder glaubhaft machen können (z. B. mittels Fahrtenbuch, Tankquittungen, Hotelrechnungen, Schriftverkehr).

(282) Die Finanzämter stellten die erklärten, beruflich gefahrenen Kilometer trotz eines Prüfhinweises nicht infrage, erbatene weder Auskünfte noch Unterlagen und beanstandeten vorgelegte Fahrtenbücher selbst dann nicht, wenn sie für einen Nachweis ungeeignet waren:

Das Finanzamt berücksichtigte die Fahrten eines Versicherungsvertreters, obwohl die Angaben im Fahrtenbuch nicht geeignet waren, den Umfang der beruflichen Nutzung glaubhaft erscheinen zu lassen; auch ließ das Gleichmaß der Eintragungen vermuten, das Fahrtenbuch sei nachträglich erstellt worden. Andere geeignete Nachweise zur Begründung der beruflichen Pkw-Nutzung forderte das Finanzamt nicht an. Es sagte zu, den Sachverhalt bei der nächsten Veranlagung eingehend zu prüfen.

(283) Der Arbeitnehmer kann aufgrund der für einen Zeitraum von zwölf Monaten ermittelten Gesamtkosten für das von ihm gestellte Fahrzeug einen Kilometersatz errechnen, der so lange angesetzt werden darf, bis sich die Verhältnisse wesentlich ändern:

Ein Ehepaar ermittelte für seine Pkw wesentlich überhöhte Kosten (2,87 statt 0,94 Euro/km und 1,06 statt 0,45 Euro/km) und setzte die offensichtlich fehlerhaften Werte jahrelang unverändert an. Infolge der degressiven Abschreibung der beiden Pkw hätten die Kilometersätze jährlich neu ermittelt werden müssen. Das Finanzamt hatte die Kosten – trotz einschlägiger Prüfhinweise – ungeprüft übernommen; der Steuerschaden für die Veranlagungszeiträume 2008 bis 2012 beläuft sich insgesamt auf rd. 25.500 Euro.

(284) Aufwendungen für Dienstreisen mit einem dem Steuerpflichtigen im Rahmen einer Einkunftsart überlassenen Fahrzeug werden als Werbungskosten nicht berücksichtigt. Die Finanzämter beachteten dies nicht immer:

Ein Steuerpflichtiger nutzte ein vom Arbeitgeber überlassenes Fahrzeug und gab dies auch in der Steuererklärung an. Gleichwohl erklärte er Werbungskosten von 0,30 Euro/km für jährlich bis zu 60.000 Kilometer. Das Finanzamt erkannte die Werbungskosten an; der Prüfhinweis blieb unbeachtet. Die jährlichen Steuerausfälle belaufen sich auf bis zu 7.400 Euro.

1.3.3 Mehraufwendungen für Verpflegung

(285) Ein Arbeitnehmer kann Mehraufwendungen für Verpflegung dann als Werbungskosten abziehen, wenn er vorübergehend von seiner Wohnung und dem Tätigkeitsmittelpunkt entfernt beruflich tätig ist. Bei einer längerfristigen vorübergehenden Tätigkeit an derselben Tätigkeitsstätte beschränkt sich der pauschale Abzug auf die ersten drei Monate (Dreimonatsfrist).

(286) Die Finanzämter beachteten die Dreimonatsfrist häufig nicht:

Der Steuerpflichtige erklärte 2009 und 2010 für jeweils 220 Tage und 2011 für 91 Tage Mehraufwendungen für Verpflegung aufgrund einer Tätigkeit auf einer Baustelle im Ausland. Das Finanzamt berücksichtigte 2009 und 2010 jeweils rd. 5.300 Euro und 2011 rd. 2.200 Euro überhöhte Verpflegungsmehraufwendungen, obwohl die Dreimonatsfrist bereits in den Vorjahren überschritten war.

(287) Aufwendungen in Verbindung mit Urlaubsreisen sind nicht abzugsfähige Ausgaben für die Lebensführung. Zumindest muss eine Aufteilung von gemischt veranlassenen, aber anhand ihrer beruflichen und privaten Anteile trennbaren Reisekosten erfolgen:

Ein Hochschullehrer verband mehrere Dienstreisen mit seinem Urlaub (z. B. 2011: Neuseeland: 6 Tage Dienst und 24 Tage Urlaub; Litauen: 4 Tage Dienst und 5 Tage Urlaub). Das Finanzamt berücksichtigte die gesamten Aufwendungen als Werbungskosten.

1.3.4 Mehraufwendungen für doppelte Haushaltsführung

(288) Werbungskosten sind auch notwendige Mehraufwendungen, die einem Arbeitnehmer wegen einer aus beruflichem Anlass begründeten doppelten Haushaltsführung entstehen. Eine doppelte Haushaltsführung liegt vor, wenn der Arbeitnehmer außerhalb des Ortes, in dem er einen eigenen Hausstand unterhält, beschäftigt ist und auch am Beschäftigungsort wohnt.

(289) Im Hinblick auf die von Beschäftigungsort zu Beschäftigungsort erheblich schwankenden Wohnkosten sieht der Bundesfinanzhof eine betragsmäßige feste Obergrenze nicht als sachgerecht an, sondern hält Mehraufwendungen für notwendig, soweit sie sich für eine Wohnung mit einer Wohnfläche bis zu 60 m² bei einer ortsüblichen Miete für eine nach Lage und Ausstattung durchschnittliche Wohnung ergeben (Durchschnittsmiete).

(290) Die Finanzämter erkannten Unterkunfts-kosten am Beschäftigungsort auch dann an, wenn die Durchschnittsmiete einer 60 m²-Wohnung am Beschäftigungsort deutlich überschritten war:

Ein angestellter Oberarzt mietete ab November 2007 eine 144 m² große Wohnung für eine Bruttomiete von rd. 1.200 Euro. Das Finanzamt erkannte seit 2007 die vollständige Miete im Rahmen der doppelten Haushaltsführung an (z. B. 2011 mit rd. 16.700 Euro). Eine Bearbeitung der Prüfhinweise ist für 2010 und 2011 nicht feststellbar. Der jährliche Steuerausfall beträgt rd. 4.600 Euro.

1.3.5 Arbeitsmittel

(291) Die Kosten für Fachliteratur, Telekommunikation, typische Arbeitskleidung etc. können als Werbungskosten abgezogen werden, wenn und soweit sie durch die nichtselbständige Arbeit veranlasst sind. Eine Pauschalierung oder Schätzung der Kosten ist grundsätzlich nicht zulässig.

(292) Die Finanzämter berücksichtigten anstandslos Aufwendungen, bei denen sich eine Prüfung aufgedrängt und die einschlägigen Prüfhinweise sie auch erfordert hätten oder die offensichtlich nicht abzugsfähig waren: „typische“ Berufskleidung des Versicherungsvertreters, Anschaffungskosten für einen Feuerlöscher und ein Navigationsgerät. Die Finanzämter verlangten auch dann keinen Nachweis oder die Glaubhaftmachung der Aufwendungen, wenn deren Höhe dies nahegelegt hätte: So erklärte ein Hochschullehrer Aufwendungen für Fachliteratur von bis zu 9.500 Euro jährlich, ohne eine detaillierte Aufstellung beizufügen.

1.3.6 Arbeitszimmer

(293) Bildet das häusliche Arbeitszimmer den Mittelpunkt der gesamten betrieblichen und beruflichen Tätigkeit, dürfen die Aufwendungen in voller Höhe steuerlich berücksichtigt werden. Steht für die betriebliche oder berufliche Tätigkeit kein anderer Arbeitsplatz zur Verfügung, sind die Aufwendungen bis zur Höhe von 1.250 Euro je Wirtschaftsjahr oder Kalenderjahr als Betriebsausgaben oder Werbungskosten abziehbar.

(294) Die Finanzämter prüften oftmals nicht die Aufwendungen für das Arbeitszimmer:

Ein angestellter Versicherungsvertreter erklärte jährlich bis zu 2.600 Euro Werbungskosten für die Nutzung seines häuslichen Arbeitszimmers ohne weitere Angaben, z. B. zur Wohnfläche. Insgesamt gewährte das Finanzamt für 2009 bis 2012 überhöhte Werbungskosten von über 5.100 Euro.

Das Finanzamt nahm an, das Arbeitszimmer bilde den Mittelpunkt der gesamten beruflichen Tätigkeit. *„Dies ist jedoch nicht bei einem Versicherungsmakler gegeben, dessen Tätigkeit im Wesentlichen von der Arbeit mit und bei dem Kunden geprägt ist. Zukünftig werden der Kostenansatz geprüft und der Werbungskostenabzug auf 1.250 Euro beschränkt.“*

1.3.7 Weitere Werbungskosten

(295) Als Werbungskosten werden bei der Ermittlung der Einkünfte nur Aufwendungen berücksichtigt, die durch die Einkunftserzielung veranlasst sind. Ausgaben, die mit steuerfreien Einnahmen in unmittelbarem wirtschaftlichen Zusammenhang stehen, dürfen nicht als Werbungskosten abgezogen werden.

Ein von seinen Lehrverpflichtungen freigestellter Hochschullehrer war 2009 bis 2012 im europäischen Ausland tätig. Er bezog steuerfreie Gehaltszuschläge nach dem Bundesbesoldungsgesetz (Auslandszuschlag und Kaufkraftausgleich insgesamt rd. 34.500 Euro), die er in seinen Steuererklärungen nicht angab. Die mit diesen Einnahmen im Zusammenhang stehenden Werbungskosten berücksichtigte das Finanzamt vollständig.

Werbungskosten von Auslandsbediensteten können nur dann in vollem Umfang geltend gemacht werden, wenn sie wirtschaftlich den steuerpflichtigen „Inlandsanteil“ der Auslandsbezüge betreffen. Die weder den steuerfreien noch den steuerpflichtigen Einnahmen direkt zuzuordnenden Werbungskosten waren um 30 % zu kürzen. Die Mehrsteuern aus geänderten Bescheiden betragen 5.400 Euro, aus nicht änderbaren Veranlagungszeiträumen verbleibt ein Steuerschaden von rd. 6.400 Euro.

1.3.8 RMS läuft ins Leere

(296) Überschreiten die Werbungskosten bestimmte Grenzen oder weichen sie erheblich ab von den Vorjahreswerten, steuert das RMS den Fall zur Bearbeitung aus: Die Berechnung des Steuerbescheids wird unterbrochen, Prüfhinweise fordern den Bearbeiter auf, Risiken zu prüfen und Fehler zu beseitigen, dies zu bestätigen und die Berechnung fortzusetzen. Auf diese Weise trägt das RMS dazu bei, fehlerhafte Steuerbescheide zu vermeiden. Ignoriert der Bearbeiter die Prüfhinweise jedoch und unterlässt er die vorgeschriebene Prüfung, können Steuerbescheide mit schwerwiegenden Fehlern erlassen werden. Wirken sich diese Fehler zulasten des Steuerpflichtigen aus, wird er den Steuerbescheid anfechten. Fehler zu seinen Gunsten beanstandet er nicht:

Ein Sachbearbeiter (SB01) missachtete in mindestens zwei Fällen sämtliche Prüfhinweise, die das RMS nach fehlerhaften Eingaben von Veranlagungsdaten ausgegeben hatte:

Fall 1: Ein Steuerpflichtiger machte mit seiner Einkommensteuererklärung 2011 verschiedene Werbungskosten geltend, darunter 16 Euro Kontoführungsentgelt und 3.290 Euro Reisekosten. SB01 erfasste diese Werbungskosten mit 1.683.329 Euro, indem er zur Kennziffer 53 den Wert „16“ eingab, sodann aber nicht ins nächste Eingabefeld wechselte, sondern die Eingabe mit der Kennziffer 83 für die Reisekosten und dem Wert „329“ fortsetzte. Anschließend erfasste er die Reisekosten zur Kennziffer 83 mit dem Wert „3.290“ ein weiteres Mal. Das RMS gab daraufhin fünf Prüfhinweise aus, darunter:

- E1 – 1618 Die Stellenzahl bei Kz 87.53 ist wahrscheinlich zu groß.
- E1 – 4615 Die Summe der Einkünfte ist negativ (-1.666.675 Euro). Es ist zu prüfen, ob ein Verlustrücktrag in Betracht kommt ...
- E1 – 5517 Bitte den Fall hinsichtlich der Werbungskosten aus nichtselbständiger Arbeit beim Stpfl./Ehemann (Sachbereich 87) überprüfen ...
- E0 – 4524 Die Summe der Werbungskosten aus nichtselbständiger Arbeit beträgt ... mehr als 20.000 Euro. Bitte Werbungskosten, auch in Bezug auf das Verhältnis zwischen Einkünften und der Höhe der Werbungskosten ... nochmals prüfen.

Aufgrund der drei erstgenannten Prüfhinweise wird die maschinelle Bearbeitung unterbrochen und erst fortgesetzt, wenn der Sachbearbeiter „Prüfhinweise geprüft“ anklickt. Dadurch dokumentiert er seine durchgeführten Prüfungen. Ein Anklicken ohne Prüfung ist nicht zulässig. Der Haken „geprüft“ bedeutet *„die Prüfung der Risikohinweise durch den Bearbeiter und dessen Verantwortung für das Ergebnis.“*

Die Prüfhinweise beachtete SB01 offensichtlich nicht; er markierte „Prüfhinweis geprüft“ und setzte die automatische Berechnung der Bescheide fort.

| | |
|---|-----------------|
| Bei einem Bruttoarbeitslohn von | 20.547 Euro |
| ergaben sich nach Abzug der WK von | 3.893 Euro |
| sowie der fehlerhaft erfassten übrigen WK von | 1.683.329 Euro |
| Einkünfte von | -1.666.675 Euro |
| und eine Einkommensteuer von | 0 Euro. |

Den verbleibenden Verlustvortrag stellte das Finanzamt zum 31.12.2011 mit 1.666.675 Euro fest.

Ein anderer Bearbeiter (SB02) führte die Veranlagung 2012 durch, ohne die fehlerhafte Eingabe in der Vorjahresveranlagung zu entdecken, obwohl ein Vergleich mit den Vorjahresdaten vorgeschrieben ist.

Nach dem Hinweis des Landesrechnungshofes berichtigte das Finanzamt die Steuerbescheide.

Fall 2: In einem weiteren Steuerfall veranlagte wiederum SB01 die Einkommensteuer 2011. SB01 erfasste die Reisekosten von 245 Euro zusammen mit der vorangestellten Kennziffer 83, mithin „83245“. Das RMS gab daraufhin sechs Prüfhinweise aus, darunter „E1 – 4615 Die Summe der Einkünfte ist negativ (-63.874 Euro). Es ist zu prüfen, ob ein Verlustrücktrag in Betracht kommt“ sowie weitere nicht zu übersehende Prüfaufträge. SB01 ignorierte sämtliche Prüfhinweise, markierte gleichwohl „Prüfhinweise geprüft“ und setzte die Veranlagung fort.

| | |
|--|--------------|
| Bei einem Bruttoarbeitslohn von | 21.814 Euro |
| ergaben sich nach Abzug der WK von | 2.443 Euro |
| sowie der fehlerhaft erfassten Reisekosten von | 83.245 Euro |
| Einkünfte von | -63.874 Euro |
| und eine Einkommensteuer von | 0 Euro. |

Bei der Veranlagung 2012 erkannte SB03 den Fehler und berichtigte den Bescheid 2011.

(297) Soweit ersichtlich, verbleibt in beiden Fällen kein Steuerschaden. Dennoch sind diese Vorgänge bedeutsam, zeigen sie doch, wie das RMS problemlos ausgehebelt werden kann.

(298) Der Landesrechnungshof hatte das Ministerium bereits im Januar 2014 auf die beiden genannten Fälle hingewiesen. Das Ministerium teilte im Juni mit, es habe das Finanzamt veranlasst, eine „*tieferegehende Überprüfung der Arbeitsweise*“ von SB01 durchzuführen. Dazu wurden „*stichpunktmäßig Steuerfälle geprüft, die im Zeitraum Januar 2012 bis Januar 2014*“

veranlagt wurden.“ Die Prüfung habe keine weiteren Fehleingaben aufgedeckt. Die Bearbeitungsfehler seien auf eine „Verkettung unglücklicher Umstände“ zurückzuführen.

(299) Am 29.04.2014 erörterte das Ministerium die Fälle mit den Finanzämtern. Es bestand Einvernehmen darüber, dass es sich bei den Bearbeitungsfehlern um „Ausreißer“ handelte. Sie könnten „nur durch Einführung eines strengen Vier-Augen-Prinzips vermieden werden, was jedoch aufgrund der bestehenden Personalsituation und der Einmaligkeit des Vorgangs außer Betracht steht.“

(300) Das Ministerium beurteilt das Fehlerrisiko pragmatisch: „Durch die Struktur der RMS-Prüfung (Vergleiche mit Vorjahreswerten, Verhältnisprüfungen, logische Übereinstimmungen von mehreren Kennziffern) kann davon ausgegangen werden, dass Eingabefehler mit einer gewissen steuerlichen Auswirkung im Rahmen des RMS-Verfahrens automatisch aufgegriffen werden. Vereinzelt Ausnahmen werden in einem Massenverfahren toleriert werden müssen und können auch in einem personellen Verfahren nicht ausgeschlossen werden.“

(301) Mit der jüngsten Änderung des Zeichnungsrechts verlagerte das Ministerium die Verantwortlichkeit weiter von der Sachgebietsleiter- auf die Sachbearbeiterebene, um die Sachgebietsleiter zu entlasten, indem „der Prozess der Festsetzung und Erhebung im Massenverfahren vereinfacht und der Gesamtaufwand reduziert wird. Die Ebene der Vorgesetzten soll durch Nutzung freiwerdender Arbeitszeitreserven ihre Führungstätigkeiten intensivieren und durch Ausweitung der eigenen fachlichen Arbeit die sachlich richtige Bearbeitung von sehr schwierigen und bedeutenden Fällen sicher stellen.“

(302) Die Beweggründe erscheinen plausibel. Ob sie tragfähig sind, vermag der Landesrechnungshof ohne eigene Prüfung nicht zu beurteilen. Die aufgezeigten Fälle rechtfertigen zumindest erhebliche Zweifel an der Strategie des Ministeriums. Es dürfte äußerst unwahrscheinlich sein, dass der Landesrechnungshof mit seiner Stichprobe die beiden einzigen Fälle entdeckt haben sollte, in denen ein Sachbearbeiter aufgrund von Eingabefehlern ergangene Prüfhinweise ignoriert hat.

2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

(303) Die Erwartungen des Ministeriums an das RMS haben sich bislang nicht erfüllt – jedenfalls nicht in Fällen mit hohen Werbungskosten. Ursächlich sind in erster Linie Schwächen der Bearbeiter bei der Nutzung des Systems. Die angestrebte höhere Bearbeitungsqualität in steuerlich bedeutsamen Fällen durch die Gewichtung der Personalressourcen spiegelt sich in der tatsächlichen Bearbeitung dieser Fälle nicht wider.

(304) Das Ministerium muss die Finanzämter anhalten, Prüfhinweise in sachlich geeigneter Weise abzuarbeiten. Die Bearbeitung der Prüfhinweise ist zu dokumentieren. Dafür ist es regelmäßig nicht erforderlich, lange Vermerke zu fertigen. Der überwiegend anzutreffende Verzicht auf jegliche Dokumentation widerspricht den Grundsätzen gesetzmäßigen Verwaltungshandelns.

(305) Um Steuerausfälle infolge von Fehlentscheidungen oder die Nichtbeachtung von Prüfhinweisen zu vermeiden, sollte bei hohen Werbungskosten das Vier-Augen-Prinzip gelten (Qualitätskontrolle). Die Qualitätskontrolle könnte befristet erfolgen, sollte aber nicht ohne eine Erfolgskontrolle enden. Der Mehraufwand erscheint durch die zu erwartende Qualitätsverbesserung gerechtfertigt.

(306) Das Finanzministerium hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes im Wesentlichen bestätigt.

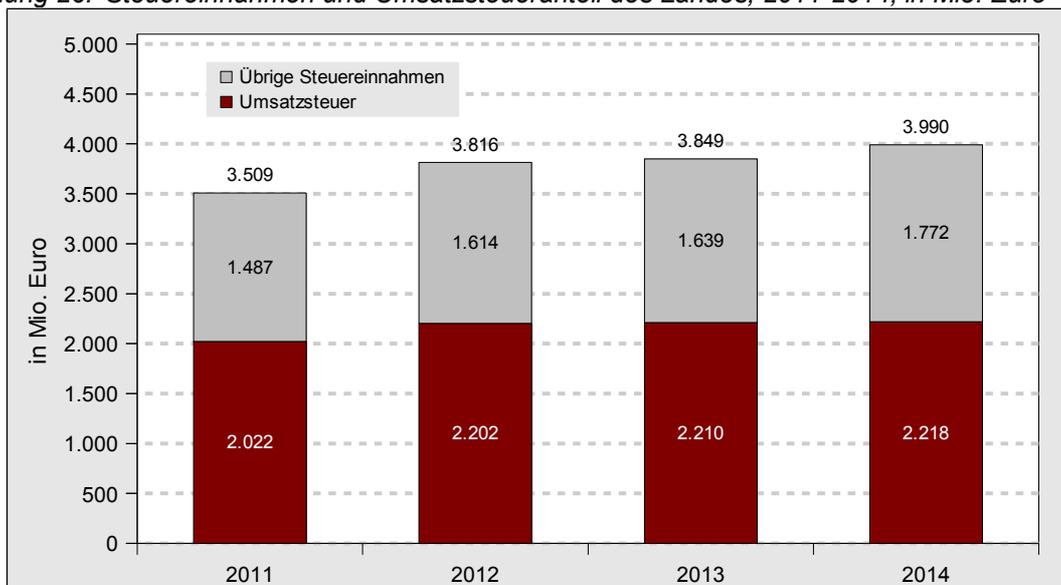
(307) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

8 Umsatzsteuerbetrug – Behandlung hoher Vorsteuerüberschüsse

Die Umsatzsteuer ist betrugsanfällig – nicht zuletzt, weil der Unternehmer seine Steuer selbst berechnet. Die Selbstveranlagung dient der Verwaltungsvereinfachung, birgt aber ein erhebliches Betrugsrisiko, denn manch Unternehmer meldet dem Finanzamt eine zu geringe Zahllast oder einen zu hohen Vorsteuerüberschuss. Zwar werden Erklärungen mit Vorsteuerüberschuss programmgesteuert dem Bearbeiter zugeleitet, damit keine Erstattung „ungesehen“ das Finanzamt verlässt. Die Prüfung der Vorsteuerüberschüsse ist indes verbesserungsbedürftig, denn zu häufig bleiben die maschinellen Prüfaufforderungen unbeachtet.

(308) Die Umsatzsteuer ist die bedeutendste Steuerart für Bund und Länder. Ihr Anteil am gesamten Steueraufkommen beträgt rund ein Drittel. In Mecklenburg-Vorpommern ist die Umsatzsteuer sogar die mit Abstand größte Steuerquelle.

Abbildung 26: Steuereinnahmen und Umsatzsteueranteil des Landes, 2011-2014, in Mio. Euro



Quelle: Haushaltsrechnungen 2011 und 2012 sowie Entwurf des Haushaltsplans 2014/2015; eigene Berechnungen.

(309) Tatsächlich hätte das Aufkommen noch deutlich höher ausfallen müssen. Bis zu 27 Milliarden Euro Umsatzsteuer entgehen den deutschen Finanzämtern jährlich – meist durch Betrug. Die Umsatzsteuer ist systembedingt sehr betrugsanfällig. Der Umsatzsteuerbetrug tritt in vielerlei Gestalt auf. Ziel ist stets, die geschuldete Umsatzsteuer nicht an das Finanzamt abzuführen oder unberechtigt den Vorsteuerabzug¹³⁸ geltend zu machen. Ein Vor-

¹³⁸ Vorsteuer ist die dem Unternehmer von einem anderen Unternehmer in Rechnung gestellte Umsatzsteuer.

steuerüberschuss entsteht, wenn die Vorsteuer höher ist als die Umsatzsteuer, die auf die eigenen Umsätze entfällt.

(310) Der Landesrechnungshof untersuchte im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Behandlung von hohen Vorsteuerüberschüssen in den Finanzämtern Hagenow, Neubrandenburg und Waren. Ein Schwerpunkt der Prüfung lag auf der Bearbeitung von Prüfhinweisen, die aufgrund von Vorsteuerüberschüssen maschinell erstellt wurden. Die örtlichen Erhebungen erfolgten in der Zeit von März bis Juli 2014.

1 Prüfhinweise

(311) Der Unternehmer hat dem Finanzamt für jeden Voranmeldungszeitraum eine Voranmeldung elektronisch zu übermitteln. Voranmeldungszeitraum ist das Kalendervierteljahr, bei einer Steuer von mehr als 7.500 Euro im vorangegangenen Jahr der Kalendermonat. Nach bundesweit einheitlichen Kriterien wird programmgesteuert ein Prüfhinweis ausgegeben, sofern eine Prüfung des erklärten Vorsteuerüberschusses geboten erscheint. Die Finanzämter haben die Prüfhinweise sofort zu bearbeiten.

(312) Der Landesrechnungshof untersuchte die Bearbeitung solcher Prüfhinweise, die – wegen der Höhe des Überschusses – auch von einem Sachgebietsleiter zu sichten waren. In den geprüften Finanzämtern ergingen in knapp 2 % der angeforderten Fälle mit Vorsteuerüberschüssen Prüfhinweise, die neben dem Sachbearbeiter auch ein Sachgebietsleiter unterzeichnen musste. Am häufigsten vertreten war der Prüfhinweis *„Die Vorsteuerbeträge/Umsätze sind sachlich zu prüfen. Gegebenenfalls sind die Originalbelege oder andere Nachweise anzufordern.“* Art und Umfang der Prüfung sind nicht festgelegt. Der Bearbeiter entscheidet, ob er beispielsweise Belege anfordert, eine Umsatzsteuer-Nachschaу veranlasst oder eine Umsatzsteuer-Sonderprüfung anregt; er bestimmt auch den Umfang der Prüfung.

(313) In vielen Fällen unterblieb trotz der Prüfhinweise jegliche sachliche Prüfung. Die Finanzämter begründeten dies mehrfach damit, dass Unternehmen systembedingt Vorsteuerüberschüsse anmelden, weil sie steuerfreie Umsätze erzielen (z. B. Warenlieferungen in andere EU-Mitgliedstaaten) und zum vollen Vorsteuerabzug berechtigt sind. In anderen Fällen unterließen die Finanzämter die sachliche Prüfung unter Hinweis auf eine vor längerer Zeit durchgeführte Beleg- oder Umsatzsteuer-Sonderprüfung:

In einem Fall erging ein Prüfhinweis für den Voranmeldungszeitraum 2/12. Danach betrug der Vorsteuerüberschuss für die letzten neun Monate 75.000 Euro. Die Vorsteuerbeträge/Umsätze

waren sachlich zu prüfen. Der Bearbeiter vermerkte lediglich, die Umsatzsteuer-Sonderprüfung habe den Voranmeldungszeitraum 3/10 geprüft und keine Feststellungen getroffen.

(314) Vereinzelt unterblieb die sachliche Prüfung, wenn die Gründe für die Entstehung der Vorsteuerüberschüsse plausibel erschienen, z. B. infolge erheblicher Investitionen. Gelegentlich verzichteten die Bearbeiter auf die sachliche Prüfung, um die Voranmeldungszeiträume später von einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung prüfen zu lassen. In mehreren Fällen kam es dazu jedoch nicht, ohne dass Gründe hierfür ersichtlich waren.

(315) Ein Prüfhinweis ist regelmäßig nur dann als sachgerecht bearbeitet anzusehen, wenn das Finanzamt Prüfungshandlungen durchführt. Da die Voranmeldungen in einem Massenverfahren bearbeitet werden, bestimmt das Finanzamt den Umfang der Prüfung nach den Umständen des Einzelfalls. Während regelmäßig stichprobenartige Prüfungen den Anforderungen genügen dürften, wäre eine Überprüfung aller Angaben beispielsweise in strafrechtlich relevanten Fällen erforderlich.

(316) Die Finanzämter verzichten überwiegend auf eine Beleganforderung oder anderweitige Prüfung, sofern die Angaben schlüssig und plausibel erscheinen; der Verweis auf eine frühere Prüfung oder auf den Unternehmensgegenstand¹³⁹ reiche aus, um der Forderung im Prüfhinweis zu genügen. Zu erwidern ist, dass die Kriterien für die Ausgabe der Prüfhinweise bundeseinheitlich gelten. Sind alle Kriterien erfüllt, wird der Prüfhinweis ausgegeben – unabhängig von früheren Prüfungen oder Prüfhinweisen. Verzichten die Finanzämter auf eine sachliche Prüfung, verliert der Prüfhinweis seine Bedeutung; Fälle mit und ohne Prüfhinweis werden gleich behandelt. Die Finanzämter könnten sich nach Gefühl für oder gegen eine sachliche Prüfung entscheiden. Dabei dürfte eine hohe Arbeitsbelastung einer hinreichenden Prüfungsdichte und -intensität entgegenstehen.

(317) Das Finanzministerium bestätigt: Ein Prüfhinweis verlangt nach sachlicher Prüfung. Art und Umfang der Prüfung sind dabei nicht festgelegt, sondern richten sich nach den Umständen des konkreten Falls. Dabei kommen nicht nur die vom Landesrechnungshof aufgeführten Maßnahmen (Beleganforderung, Umsatzsteuer-Nachschau, Umsatzsteuer-Sonderprüfung) in Betracht. Auch der Einblick in frühere Prüfungshandlungen und daraus zu ziehende Schlussfolgerungen für den aktuellen Voranmeldungszeitraum können eine hinreichende Überprüfung darstellen.

¹³⁹ Landwirte beispielsweise erzielen meist Vorsteuerüberschüsse, weil ihre Ausgangsumsätze regelmäßig dem ermäßigten Steuersatz von 7 % unterliegen, die Eingangsumsätze hingegen dem Regelsteuersatz (und damit einer Vorsteuer) von 19 %.

(318) Der Landesrechnungshof teilt diese Auffassung insoweit nicht, als die Prüfungen außerhalb des im Prüfhinweis angegebenen Zeitraums liegen. Die Erkenntnisse aus weiter zurückliegenden Prüfungen sind jedoch bei der Bestimmung des Prüfungsumfangs zu berücksichtigen. Ein bloßer Verweis auf teils Jahre zurückliegende Prüfungserkenntnisse stellte den im Prüfhinweis genannten Zeitraum wie den Prüfhinweis selbst inhaltlich in Frage.

2 Prüfungsumfang

(319) Ergibt die Umsatzsteuer-Voranmeldung einen Erstattungsanspruch, muss das Finanzamt dieser Anmeldung vor der Auszahlung zustimmen. Damit soll sichergestellt werden, dass Erstattungen nicht ungesehen erfolgen. Der Steuerpflichtige soll nicht allein mit seiner Anmeldung einen Auszahlungsanspruch gegen das Finanzamt erwirken können; betrügerische Manipulationen sollen erschwert werden. Es liegt im Ermessen des Finanzamts, vor der Zustimmung Belege zu prüfen oder eine Umsatzsteuer-Sonderprüfung durchzuführen. Bei ihrer Entscheidung können die Bearbeiter nicht auf einheitliche Vorgaben zurückgreifen. Für welches Mittel sie sich letztlich entscheiden, hängt vom Einzelfall ab. Der Prüfungsumfang richtet sich somit nach den persönlichen Erfahrungen der Bearbeiter und nicht zuletzt nach der jeweiligen Arbeitsbelastung.

(320) Die Finanzämter stimmten teilweise erheblichen Vorsteuerüberschüssen über mehrere Voranmeldungszeiträume hinweg zu, ohne sie geprüft zu haben. Sie ließen in mehreren Fällen das Risiko eines doppelten Vorsteuerabzugs ungeprüft, weil sie die angemeldeten Vorsteuern nicht mit dem Vorsteuerkonto des Unternehmers abglichen. In anderen Fällen prüften die Finanzämter eingereichte Belege nur unzureichend. Sie gewährten den Vorsteuerabzug, obwohl gesetzlich geforderte Angaben in den Rechnungen fehlten (z. B. Steuernummer, Umsatzsteuer-Identifikationsnummer). Die Finanzämter forderten aufgrund der Feststellungen des Landesrechnungshofes Vorsteuern von 40.000 Euro zurück. Berichtigte Voranmeldungen ließen die Finanzämter ungeprüft, obwohl die Höhe der Steuererstattungen eine Prüfung gerechtfertigt hätte. In weiteren Fällen verwiesen sie auf eine bereits begonnene oder später durchzuführende Außenprüfung und stellten deswegen die Prüfung des aktuellen Voranmeldungszeitraums zurück. Erfasste die Umsatzsteuer-Sonderprüfung diesen Voranmeldungszeitraum nicht, blieben teils erhebliche Vorsteuerüberschüsse ungeprüft.

(321) Die Finanzämter sollten bei Anmeldungen mit erheblichen Vorsteuerüberschüssen von Zeit zu Zeit stichprobenartig die Umsätze und Vorsteuern prüfen. Bei der Prüfung der Vorsteuern sollten sie den Unternehmer auffordern, das Vorsteuerkonto zusammen mit den höchsten Rechnungen vorzulegen. Angeforderte Unterlagen müssen sie sorgfältig auswerten.

Ist eine Außenprüfung geplant oder läuft sie bereits und wird deshalb auf eine Belegprüfung verzichtet, muss sichergestellt sein, dass betroffene Voranmeldungszeiträume gleichwohl geprüft werden – besonders dann, wenn die Außenprüfung diese nicht einschließt oder sie gar nicht erst stattfindet.

3 USLO und LUNA

(322) Mit Einführung des EU-Binnenmarktes wurden neue Kontrollmechanismen geschaffen, um die Besteuerung des europäischen Warenverkehrs sicherzustellen. So haben alle Unternehmer bei der zuständigen Behörde des jeweiligen EU-Mitgliedstaats jede innergemeinschaftliche Lieferung unter Angabe der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer des Empfängers anzumelden. Das Bundeszentralamt für Steuern erfasst in einer Datenbank jede innergemeinschaftliche Lieferung inländischer Unternehmer in andere Mitgliedstaaten und alle an inländische Unternehmer ausgeführten innergemeinschaftlichen Lieferungen aus anderen Mitgliedstaaten. Die Finanzämter können über Umsatzsteuer-Länder-Online (USLO) auf diese Daten zugreifen und mit der Steuererklärung des Unternehmers abgleichen.

(323) In mehreren Fällen verzichteten die Finanzämter auf diesen Vergleich. Der Landesrechnungshof stellte mehrfach erhebliche Differenzen fest, die im Einzelfall eine halbe Million Euro überstiegen. Derart hohe Abweichungen hätten weitere Ermittlungen gerechtfertigt.

(324) Mittels der Länderumfassenden Namensabfrage (LUNA) können die Finanzämter abfragen, ob der Unternehmer in Deutschland steuerlich geführt wird und welche Umsätze und Vorsteuern er erklärt hat. Die Bearbeiter können so die Plausibilität von Eingangsrechnungen prüfen, die der Unternehmer zum Nachweis des Vorsteuerabzugs einreicht. Ergeben sich Unstimmigkeiten müssen die Finanzämter weiter ermitteln, beispielsweise können sie eine Kontrollmitteilung an das Finanzamt des Rechnungsausstellers senden.

(325) Die Finanzämter nutzten LUNA selbst in solchen Fällen nicht, in denen die Höhe der in den Eingangsrechnungen ausgewiesenen Steuer oder ein offensichtlicher Widerspruch eine genauere Überprüfung des Umsatzes geboten hätte.

(326) Zu häufig vernachlässigen die Finanzämter USLO und LUNA. Nur wenn sie die Datenbanken in ihre Recherche einbeziehen, können sie bei einer Belegprüfung Widersprüche schnell erkennen und weitere Maßnahmen ergreifen. Das Ministerium sollte auf einen intensiveren Gebrauch dieser Instrumente hinwirken.

4 Fazit

(327) Die Selbstveranlagung der Umsatzsteuer birgt ein erhebliches Fehler- und Betrugspotential. Das Massenverfahren wird es gleichwohl nicht zulassen, jede Voranmeldung zu prüfen. Die Voranmeldungen bedeutender Unternehmen und solche mit hohen Vorsteuerüberschüssen sollten jedoch nicht jahrelang ungeprüft bleiben. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Bearbeiter die Prüfhinweise beachten, geeignete Belege anfordern, diese sorgfältig prüfen, hierbei die einschlägigen Datenbanken intensiver nutzen und das Veranlasste dokumentieren. Die Sachgebietsleiter haben im Rahmen ihrer Dienstaufsicht darauf hinzuwirken, dass die Bearbeiter ihre Prüfpflichten wahrnehmen, um den Umsatzsteuerbetrug möglichst effektiv zu bekämpfen und Erklärungsfehler aufzuspüren.

(328) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

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

9 Förderung der Beratung kleiner und mittlerer Unternehmen

Bei der Förderung der Beratung kleiner und mittlerer Unternehmen treten in erheblichem Umfang Mitnahmeeffekte auf.

(329) Der Landesrechnungshof hat Zuwendungen des Landes nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Beratungen bei kleinen und mittleren Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern vom 6. November 2007 (AmtsBl. S. 605) und nach den gleichnamigen Richtlinien vom 26. November 2010 (AmtsBl. S. 844) und 15. August 2011 (AmtsBl. S. 514) geprüft.

(330) Gegenstand der Förderung nach diesen Richtlinien sind Beratungsdienstleistungen, die der wirtschaftlichen Stabilisierung der Unternehmen und der Existenzsicherung der Unternehmensinhaber oder Gesellschafter dienen. Ziel der Beratungsförderung ist es, Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten.

(331) Nach den Richtlinien werden unter anderem

- Beratungen zur Behebung unternehmerischer Managementdefizite,
- Beratungen im Zuge einer Unternehmensnachfolge und
- Beratungen zur Vorbereitung der Einführung von Produkten, Technologien und Dienstleistungen auf überregionalen, insbesondere ausländischen Märkten

gefördert (Nr. 2.1 der Richtlinien).

Nach Nr. 2.2 lit. d der Richtlinien sind gutachterliche Stellungnahmen nicht förderungsfähig.

(332) Das Wirtschaftsministerium hat eine sogenannte Förderpraxis zur Richtlinie Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Beratungen bei kleinen und mittleren Unternehmen (Förderpraxis) erlassen. Hierdurch werden die Regelungen der Richtlinien weiter konkretisiert. Nach Nr. 3 Förderpraxis vom 27.06.2008 werden *„bei Parallelbeantragungen von Beratungen zur Beseitigung unternehmerischer Managementdefizite und zur Vorbereitung des Marktauftritts ... Analysetätigkeiten nur einmal gefördert“*. Gemäß Nr. 2 Förderpraxis vom 04.06.2008 sind *„Beratungen für ... bestehende Dienstleistungen oder sonstige laufende Vorgänge, die nicht eindeutig auf die Behebung eines unternehmerischen Managementdefizits ausgerichtet sind, ... von der Förderung ausgeschlossen“*. Schließlich werden nach Nr. 14 der

Förderpraxis vom 09.03.2010 „*Folgeanträge zum gleichen Gegenstand der Richtlinie ... erst abschließend bearbeitet, wenn das Erstvorhaben abgeschlossen und mit Verwendungsnachweis abgerechnet (worden) ist*“.

(333) Zuwendungsempfänger sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU) aus dem produzierenden Gewerbe, Handel, Handwerk, Gast- und Fremdenverkehrsgewerbe und sonstige Dienstleister.

(334) Gewährt werden kann eine Zuwendung in Höhe von bis zu 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben für die Beratung. Bei Beratungen beispielsweise zur Beseitigung unternehmerischer Managementdefizite ist die Höhe der Zuwendungen mit maximal 5.000 Euro gedeckelt, bei Beratungen zur Vorbereitung der Einführung von Produkten, Technologien und Dienstleistungen beträgt der Höchstförderbetrag 10.000 Euro.

(335) Das Ministerium hat zwischen 2008 und 2011 insgesamt 858 Beratungsprojekte mit Zuwendungen in einem Gesamtvolumen von rd. 4,2 Mio. Euro gefördert. Hiervon hat der Landesrechnungshof 80 Maßnahmen unter haushaltsrechtlichen Aspekten geprüft.

1 Mehrfachförderungen

(336) Das Ministerium hat in zwei Fällen in kurzen zeitlichen Abständen Beratungen zur Behebung unternehmerischer Managementdefizite gefördert. Obwohl dazu ein dringender Anlass bestanden hätte, ist die Erforderlichkeit einer unmittelbar auf die Erstberatung folgenden Zweitberatung nicht sorgfältig geprüft worden. Dabei stellt schon Nr. 14 der Förderpraxis klar, dass Folgeanträge zum gleichen Fördergegenstand mit besonderer Sorgfalt zu bearbeiten sind.

In dem ersten Fall hatte der Zuwendungsempfänger zur Begründung seines Förderantrags vom 08.05.2009 ausgeführt, „*die Veränderung der Marktsituation (erfordere eine) neue Strategie im Unternehmen*“. Derselbe Zuwendungsempfänger begründete zehn Monate nach Erlass des Förderbescheids für die Erstberatung am 29.07.2009 einen erneuten Antrag vom 27.05.2010 auf Förderung einer Beratung zur Behebung unternehmerischer Managementdefizite damit, „*die veränderte Marktsituation (zwingt) das Unternehmen zur Veränderung der Marketing- und Vertriebsstrategie*“. Mit Bescheid vom 26.08.2010 wurden antragsgemäß Zuwendungen u. a. für eine Analyse und Beurteilung der Umsatzentwicklung des Zuwendungsempfängers in den letzten 5 Jahren bewilligt.

Der Zuwendungsempfänger hat mithin seine Anträge vom 08.05.2009 und 27.05.2010 nicht nur fast wortwörtlich übereinstimmend begründet. Die Begründungen lassen vielmehr keinerlei Rückschlüsse auf die Existenz unternehmerischer Managementdefizite zu.

In dem anderen Fall hat das Ministerium auf den Antrag des Zuwendungsempfängers vom 22.02.2011 mit Bescheid vom 13.05.2011 den Förderbetrag von 5.000 Euro für ein Beratungsprojekt mit dem Zuwendungszeitraum vom 01.03.2011 bis 31.12.2011 bewilligt. Schon am 08.08.2012 hat derselbe Zuwendungsempfänger erneut Antrag auf Bewilligung von Zuwendungen für eine Beratung zur Behebung unternehmerischer Managementdefizite gestellt. Der Zuwendungsempfänger hat seinen neuen Antrag damit begründet, er habe erhebliche Mittel in einen neuen Standort investiert, dadurch seine Geschäftstätigkeiten und -felder ausgeweitet und eine komplett neue Kostenstruktur eingeführt. Es sei eine Anpassung der ursprünglichen Unternehmensplanung notwendig geworden, „*da das Gesamtinvestitionsvorhaben ... erst in 2013 umgesetzt werden kann*“. Am 09.10.2012 hat das Ministerium antragsgemäß erneut den Förderhöchstbetrag von 5.000 Euro bewilligt. Die Begründung des zweiten Förderantrags vom 08.08.2012 ist nicht nur in sich widersprüchlich (Sind die Investitionen bereits getätigt worden oder stehen sie noch für 2013 an?), sondern lassen auch jeglichen Hinweis auf die Existenz unternehmerischer Managementdefizite vermissen.

(337) Das Ministerium hat in zwei weiteren Fällen entgegen Nr. 3 der Förderpraxis Analysetätigkeiten zweimal gefördert.

Im ersten Fall hat das Ministerium mit Zuwendungsbescheid vom 17.08.2011 für eine Beratung zur Beseitigung unternehmerischer Managementdefizite den Förderhöchstbetrag von 5.000 Euro bewilligt. Nach dem bei Antragstellung vorgelegten Leistungsangebot sollte das Beratungsunternehmen u. a. eine kaufmännische Analyse des erreichten Entwicklungsstands einschließlich einer Schwachstellenanalyse erstellen. Mit Zuwendungsbescheid vom 18.08.2011 hat das Ministerium den Förderhöchstbetrag von 10.000 Euro für eine Beratung desselben Zuwendungsempfängers zur Vorbereitung seines Marktauftritts bewilligt. Aufgabe der Berater war die Analyse des Standes und der Ergebnisse von Vertrieb und Akquise. Auftragnehmer des Zuwendungsempfängers war jeweils dasselbe Beratungsunternehmen.

Im zweiten Fall hat das Ministerium mit Zuwendungsbescheid vom 31.07.2009 für eine Beratung zur Beseitigung unternehmerischer Managementdefizite und mit Zuwendungsbescheid vom 29.09.2010 für eine Beratung zur Vorbereitung des Marktauftritts Förderhöchstbeträge von 5.000 Euro bzw. 10.000 Euro bewilligt. Der Zuwendungsempfänger, ein Unternehmen mit einem jährlichen Umsatz von rd. 58.000 Euro, hatte mit Antrag vom 02.06.2009 auf För-

derung einer Beratung zur Behebung unternehmerischer Managementdefizite ausgeführt, es sei eine Entwicklung des Leistungsvolumens „sowie die Neugestaltung des kaufmännischen Bereichs“ erforderlich. Hierfür sei eine elektronische unterstützende kaufmännische Verwaltung aufzubauen und die Nutzung moderner Informationstechnologien für die Planung und Projektierung vorzubereiten. Mit Antrag vom 15.06.2010 auf Förderung einer Beratung zur Vorbereitung des Marktauftritts hat der Zuwendungsempfänger ausgeführt, es sei beabsichtigt „eine Leistungsentwicklung und Umsatzsteigerung zu erreichen, die ... auf der Grundlage der betriebswirtschaftlichen Analyse erreicht werde“. Es solle eine Marktstrategie entwickelt werden, die über eine Analyse des Marktes für das Leistungsspektrum der Firma hinausgehe.

Nach Aktenlage wurden die Beratungsprojekte von unterschiedlichen Gesellschaften mit jeweils derselben Geschäftsadresse durchgeführt. Bei beiden Beratungsprojekten sind in erheblichem Umfang Analysetätigkeiten erbracht worden, wenn die Angaben des Zuwendungsempfängers bei Antragstellung zugrunde gelegt werden.

(338) Das Ministerium hat außerdem auf Antrag vom 10.10.2011 mit Zuwendungsbescheid vom 03.04.2012 eine Beratung zur Behebung unternehmerischer Managementdefizite mit dem Förderhöchstbetrag von 5.000 Euro und Förderhöchstsatz von 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben gefördert. Am 01.08.2011 – also kurz vor Antragstellung – war ein sogenanntes Gründercoaching des Zuwendungsempfängers abgeschlossen worden. Dieses Gründercoaching war vom Bundeswirtschaftsministerium über die KfW-Mittelstandsbank mit Mitteln aus dem ESF-Bundesprogramm mit 4.500 Euro gefördert worden.

(339) Der Beratungsbericht zur Managementberatung und der Coachingbericht sind in wesentlichen Teilen inhalts- oder sogar wortgleich. Sie wurden von derselben Unternehmensberaterin erstellt. Die Beraterin war seinerzeit sowohl Geschäftsführerin der Beratungsgesellschaft, die das Gründercoaching durchführte, als auch der Beratungsgesellschaft, die mit der Beratung zur Behebung unternehmerischer Managementdefizite betraut worden war.

(340) Der Landesrechnungshof erwartet in allen vorstehend dargestellten fünf Fällen der Doppelförderung, dass das Ministerium eine Aufhebung der Förderbescheide und die Rückforderung der Zuwendungen prüft.

2 Unzulässigkeit der Förderung

(341) Auf Antrag des Zuwendungsempfängers vom 04.02.2011 hat das Ministerium für eine Beratung zur Beseitigung unternehmerischer Managementdefizite mit Bescheid vom 26.08.2011 den Förderhöchstbetrag von 5.000 Euro und den Förderhöchstsatz von 50 % der

zuwendungsfähigen Ausgaben bewilligt. Nach der Projektbeschreibung hat der Zuwendungsempfänger beabsichtigt, eine Produktionsstätte mit einem Investitionsvolumen von ca. 1 bis 1,5 Mio. Euro für die Serienproduktion eines selbst entwickelten Klauenstands zu errichten. In der Sache sollte mithin ein Konzept zur Investitionsvorbereitung erarbeitet und geprüft werden, ob die vorgesehene Investition nach Abwägung ihrer Chancen und Risiken zum Unternehmenserfolg beitragen werde.

Danach erfolgte die Beratung keineswegs zur Behebung von Managementdefiziten. Nach Aktenlage sind auch keine Anhaltspunkte dafür gegeben, dass im Zuwendungszeitraum die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens durch Managementdefizite beeinträchtigt gewesen wäre. Das im Zuge des Beratungsprojekts erstellte Konzept zur Investitionsvorbereitung ist mit einer gutachterlichen Stellungnahme gleichzusetzen, die nach Nr. 2.2 lit. d der Richtlinien nicht förderfähig ist.

(342) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium eine Aufhebung des Zuwendungsbescheids und die Rückforderung der Zuwendungen prüft.

3 Ausschöpfung des Förderhöchstsatzes

(343) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Ministerium regelmäßig die Förderhöchstsätze von 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben und/oder die Förderhöchstbeträge von 5.000 Euro (Beratung zur Beseitigung unternehmerischer Managementdefizite) bzw. 10.000 Euro (Beratung zur Vorbereitung des Marktauftritts) bewilligt hat. Dies ist unzulässig. Nach den Bewirtschaftungserlassen des Finanzministeriums dürfen festgelegte Förderhöchstsätze nicht wie Regelfördersätze behandelt und nur im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens ausgeschöpft werden.

4 Bewilligung zu hoher Förderbeträge

(344) In einem weiteren Fall hat das Ministerium mit Zuwendungsbescheid vom 28.10.2011 Zuwendungen von 9.500 Euro für ein Beratungsprojekt zur Vorbereitung des Marktauftritts bewilligt. Zuwendungsempfänger war ein Einzelunternehmer, der lt. Förderantrag durchschnittlich zwei Arbeitnehmer beschäftigt und einen Jahresumsatz von 35.000 Euro erzielt. Gegenstand des Projekts war die Erstellung eines Marketingkonzepts für Norddeutschland auf Grundlage einer „*Situationsanalyse*“. Allein für diesen betriebswirtschaftlichen Statusbericht hat das Beratungsunternehmen, sofern es entsprechend seinem Angebot abgerechnet hat, 13 Tagewerke zu jeweils 500 Euro (insgesamt 6.500 Euro) Honorar erhalten.

Bei Mikrounternehmen wie dem Betrieb des Zuwendungsempfängers stellt sich die Frage, warum für eine betriebswirtschaftliche Ist-Analyse 13 Tagewerke benötigt werden sollen. Die Zuwendungen stehen der Höhe nach zur Größe des geförderten Unternehmen nicht in einem angemessenen Verhältnis.

(345) In einem weiteren Fall hat das Ministerium für eine Beratung zur Vorbereitung des Marktauftritts mit Bescheid vom 29.09.2010 den Förderhöchstbetrag von 10.000 Euro bewilligt. Zuwendungsempfänger war hier ebenfalls ein Einzelunternehmer, der einen jährlichen Umsatz von knapp 58.000 Euro erzielt. Auch in diesem Fall sind die Zuwendungen im Verhältnis zur Größe des geförderten Unternehmens unangemessen hoch.

(346) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium eine Aufhebung der Bescheide und Rückforderung der Zuwendungen prüft.

5 Bewertung der Beratungsförderung im Auftrag des Landes

(347) Im Auftrag des Landes hat das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturentwicklung (IfS) eine Bewertung der Förderung der Weiterbildung und Beratung aus dem spezifischen Ziel A.1 des Operationellen Programms für den Europäischen Sozialfonds (ESF) 2007 bis 2013 erstellt. Hinsichtlich der Beratung von KMU nach den entsprechenden Richtlinien des Landes kommt das IfS mit Bericht vom August 2012 u. a. zu dem Ergebnis, dass *„bei einer signifikanten Zahl von Fällen die Förderung nicht ursächlich für die Beratung war, sondern diese auch ohne Förderung zustande gekommen wäre“*. So erklärten rd. 38 % der befragten Unternehmen, sie hätten eine Beratung auch ohne Förderung in Anspruch genommen. Weitere 31 % der befragten Unternehmen beantworteten diese Frage nicht eindeutig.

(348) Rund 22 % der befragten Unternehmen hatten nach den Feststellungen des IfS andere Beratungsförderungen wie beispielsweise ein Gründercoaching der KfW nach dem ESF-Bundesprogramm erhalten.

6 Schlussfolgerungen des Landesrechnungshofes

(349) Der Landesrechnungshof teilt die Einschätzung des IfS, dass es bei einer Inanspruchnahme von Beratungsförderung durch KMU in erheblichem Maße Mitnahmeeffekte gibt. Zudem ist wegen der Existenz vergleichbarer Bundesprogramme zur Beratungsförderung wahrscheinlich, dass es in beträchtlichem Ausmaß Doppelförderungen gegeben hat.

(350) Der Landesrechnungshof empfiehlt aus diesen Gründen, grundsätzlich die Sinnhaftigkeit einer Beratungsförderung des Landes für KMU zu überprüfen.

7 Stellungnahme des Ministeriums

(351) Das Ministerium vertritt mit Stellungnahme vom 27.11.2014 die Auffassung, dass in den vom Landesrechnungshof beanstandeten Förderfällen die Vorschriften der Förderrichtlinie und des Haushaltsrechts regelmäßig eingehalten worden seien.

Im Falle der Förderung einer Beratung unmittelbar nach Abschluss eines aus Bundesmitteln geförderten Gründercoachings sei der Bewilligungsbehörde der Bericht zum Gründercoaching unbekannt gewesen. Hier werde eine Rückforderung der Zuwendung geprüft.

Das Ministerium bestätigt, dass in der Regel die Förderhöchstsätze oder -beträge bewilligt worden seien. Es merkt hierzu an, dass die Höchstförderung von 500 Euro pro Tagwerk zu niedrig angesetzt wurde und vorgesehen sei, den Tagessatz mit der neuen Richtlinie für die Förderperiode 2014 bis 2020 anzuheben.

Der Richtlinienentwurf sehe ferner vor, dass Beratungsförderung zukünftig nur noch bewilligt werden dürfe, wenn Bedarf für eine längere und intensivere Beratung von mehr als fünf Bera-tert-agen bestehe. Zudem müsse der Zuwendungsempfänger über mindestens vier Vollzeitbeschäftigte verfügen. Wenn Kleinstunternehmen diese Voraussetzungen nicht erfüllten, sei eine Förderung nur im Rahmen des Bundesprogramms zur Beratungsförderung möglich. Im Richtlinienentwurf seien darüber hinaus Sammelförderbegriffe wie die „Behebung unternehmerischer Managementdefizite“ durch konkrete Fördertatbestände ersetzt worden.

(352) Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu, dass seine Prüfungsfeststellungen und Anregungen im Wesentlichen in den Richtlinienentwurf eingeflossen sind.

(353) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

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

10 Beteiligungsmanagement der Hochschule Wismar – Fachhochschule für Technik, Wirtschaft und Gestaltung

Die Hochschule Wismar hat für ihre Beteiligungen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung bislang kein funktionierendes Beteiligungsmanagement eingerichtet.

(354) Die Hochschule Wismar hält Geschäftsanteile an vier Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHs).

Tabelle 19: Beteiligungen der Hochschule Wismar

| Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen | Anteil der HS Wismar am Stammkapital | | Gründungsdatum |
|---|---|---------|----------------|
| | in % | in Euro | |
| WINGS GmbH | 100 | 26.000 | 01.03.2004 |
| Forschungs-GmbH | 100 | 30.000 | 21.12.2001 |
| Wissenschaftsstiftung M-V gGmbH | 10 | 2.500 | 08.09.2005 |
| Hochschule Wismar Service GmbH i. L. | 100 | 30.000 | 01.08.2000 |

Quelle: Hochschule Wismar; eigene Darstellung.

1 Verpflichtung zur Einrichtung eines Beteiligungsmanagements

(355) Nach § 3 Abs. 9 des Landeshochschulgesetzes (LHG) können Hochschulen im Rahmen ihrer Aufgaben Unternehmen gründen oder sich daran beteiligen. Bei derartigen Vorhaben zu Zwecken des Wissens- und Technologietransfers liegen in der Regel die Voraussetzungen des § 65 Abs. 1 LHO vor. In diesen Fällen besteht also ein wichtiges öffentliches Interesse an der Unternehmensgründung bzw. dem Beteiligungserwerb.

(356) Gründet oder erwirbt eine Hochschule nach diesen Vorschriften eine GmbH, so muss sie diese Beteiligung so verwalten, kontrollieren und steuern, dass sie ihren öffentlichen Zweck – beispielsweise also den Wissens- und Technologietransfer – erfüllt. Aus der wirtschaftlichen Betätigung in einer GmbH dürfen auch keine unvermeidbaren finanziellen Risiken für das in der Gesellschaft gebundene Körperschaftsvermögen der Hochschule oder die Hochschule selbst erwachsen.

(357) Eine Hochschule trägt danach die umfassende Verantwortung für die Führung ihrer Beteiligungen. Diese Verantwortung umfasst die fachliche Führung, die betriebswirtschaftliche Effizienz und die Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorgaben.

Die Hochschule nimmt diese Aufgabe durch den Abschluss von Zielvereinbarungen und die Festlegung, Erhebung und Auswertung leistungsbezogener Kenngrößen wahr.¹⁴⁰

(358) Um diese Verantwortung für ihre Beteiligungen wahrzunehmen, muss eine Hochschule ein Beteiligungsmanagement im weiteren Sinne etablieren. Dieses kann nur auf Grundlage einer Beteiligungsverwaltung und eines Beteiligungscontrollings eingerichtet werden.

Die Beteiligungsverwaltung muss alle Vorgänge, Verfahren und Prozesse, die für die Beteiligungen relevant sind, vollständig, nachvollziehbar und geordnet dokumentieren. Mit einem Beteiligungscontrolling ist die Grundlage für eine zielgerichtete und wertorientierte Steuerung der Beteiligung – insbesondere durch Einrichtung eines zahlenbasierten Berichtswesens – zu schaffen. Mit Soll-Ist-Vergleichen werden den Hochschulen aussagekräftige Informationen darüber bereitgestellt, ob und inwieweit die Beteiligungen Zielvereinbarungen bzw. -vorgaben eingehalten haben. Das Beteiligungsmanagement im engeren Sinne ist die strategische Steuerung der Beteiligungsunternehmen durch die Hochschule auf Grundlage der Beteiligungsverwaltung und des Beteiligungscontrollings. Hierzu erfolgt vor allem der Abschluss von Zielvereinbarungen bzw. das Setzen von Zielvorgaben für die Beteiligungsunternehmen.

2 Fehlen eines Beteiligungsmanagements

(359) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Hochschule Wismar in der Vergangenheit nicht über eine halbwegs geordnete und funktionierende Beteiligungsverwaltung verfügt hat. Die Beteiligungsakten wurden zum Teil im Rektorat, zum Teil dezentral in anderen Hochschulbereichen geführt. Die vom Rektorat verwalteten Akten waren offenbar lückenhaft und ließen keinen sicheren Rückschluss auf den aktuellen Status der Beteiligungsunternehmen zu. Weitere Aktenbestände aus dem Senatsbereich wurden dem Landesrechnungshof erst zu einem späteren Zeitpunkt auf seine ausdrückliche Nachfrage zur Verfügung gestellt.

(360) Danach hat es in der Vergangenheit keine an Zielvereinbarungen und -vorgaben orientierte kennzahlenbasierte Steuerung der Beteiligungen durch die Hochschule Wismar gegeben. Von einem Beteiligungscontrolling und -management konnte nicht ansatzweise gesprochen werden.

(361) Das Fehlen eines funktionierenden Beteiligungsmanagements bedeutet auch, dass die mit Mitgliedern des Rektorats besetzten Organe der Beteiligungsgesellschaften (Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung) nicht ausreichend unterstützt, über die aktuelle Vermögens-,

¹⁴⁰ Vgl. Beteiligungshinweise für die Hochschulen des Landes vom 21.10.2013, Mittl.bl. BM M-V S. 292.

Ertrags- und Finanzlage informiert und beraten wurden. Das erklärt auch, warum während der Amtszeit des früheren Rektorats bis in das Geschäftsjahr 2013 hinein

- vielfach keine Protokolle der Sitzungen von Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung angefertigt wurden,
- die vorhandenen Sitzungsprotokolle vielfach unvollständig waren und unsachgemäß abgefasst wurden; vor allem lässt sich aus den Protokollen vielfach nicht ablesen, ob und mit welchem Inhalt Beschlüsse gefasst wurden, und
- Aufsichtsräte und Gesellschafterversammlungen in verschiedenen Fällen gleichzeitig stattfanden und, soweit sich das überhaupt aus den Sitzungsprotokollen erschließen lässt, gemeinsam Beschlüsse fassten.

3 Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(362) Die Hochschule Wismar sollte entsprechend den Hinweisen des Landes für die Verwaltung von Beteiligungen der Hochschulen vom 21.10.2013 ein effektives Beteiligungsmanagement mit den Teilbereichen Beteiligungsverwaltung und Beteiligungscontrolling installieren. Die Beteiligungsverwaltung sollte sämtliche wesentlichen Unterlagen (beispielsweise Gesellschaftsverträge, Jahresabschlüsse, Protokolle von Aufsichtsratssitzungen) verwalten und die fachliche Unterstützung, Betreuung und Beratung der von der Hochschule in die Gesellschaftsorgane entsandten Organwalter (vor allem der Aufsichtsratsmitglieder) gewährleisten.

Das Beteiligungscontrolling muss der Gesellschafterin und den Aufsichtsräten frühzeitig steuerungsrelevante Informationen zur Verfügung stellen. Dazu sind in angemessenem Umfang auch unterjährig betriebswirtschaftliche Unternehmensdaten und weitere steuerungsrelevante Unternehmensdaten zu erheben, mit Zielvorgaben abzugleichen und zu bewerten.

4 Stellungnahme der Hochschule

(363) Die Hochschule Wismar hat mit Schreiben vom 09.09.2014 mitgeteilt, dass diverse Maßnahmen zur Einführung eines effektiven Beteiligungsmanagements bereits durchgeführt worden seien oder sich im Stadium der Realisierung befinden. Hierzu gehören unter anderem die vollständige Trennung und die Dokumentation der Beschlussfassung im Aufsichtsrat und der Gesellschafterversammlung. Im Übrigen hat die Hochschule mit Schreiben vom 25.11.2014 mitgeteilt, sie habe gegen die Sachdarstellung keine Einwände.

(364) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

11 Nachschauprüfung des Risikofrüherkennungssystems der Universitätsmedizin Greifswald und Rostock

Der Landesrechnungshof hat in 2014 eine Nachschauprüfung zur Prüfung der Risikofrüherkennungssysteme der Universitätsmedizin Rostock und Greifswald durchgeführt. Im Ergebnis der in 2011/ 2012 durchgeführten Prüfung der Risikofrüherkennungssysteme ergaben sich Management- und Steuerungsdefizite. Die Vorstände der Universitätsmedizin haben auf der Grundlage dieser Prüfungsergebnisse Maßnahmen ergriffen, um die im Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes abgegebenen Empfehlungen zeitnah umzusetzen. Diese Maßnahmen wurden durch die Nachschauprüfung in 2014 evaluiert.

(365) 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 in einem komplexen Geflecht aus der ambulanten und stationären Krankenversorgung sowie der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Ministerien.

(366) Das Land Mecklenburg-Vorpommern haftet unbegrenzt für die Verbindlichkeiten der Universitätsmedizin, soweit die Befriedigung aus deren Vermögen nicht zu erlangen ist. Der Landesrechnungshof ging bei seiner ersten Prüfung der Risikofrüherkennungssysteme davon aus, dass Detailkenntnisse über die Risiken aus dem Betrieb der Universitätsmedizin bei den zuständigen Ministerien nicht vorhanden sind. Deshalb sollte geprüft 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 wurde geprüft, ob mit den Informations- und Berichtssystemen den Vertretern des Landes Mecklenburg-Vorpommern in den Aufsichtsgremien alle relevanten Informationen über Gefährdungspotentiale rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden können.

(367) Die Prüfung der Risikofrüherkennungssysteme (im Folgenden Vorprüfung genannt) erfolgte in 2011/2012 in Zusammenarbeit mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Die Nachschauprüfung erfolgte auf der Basis der Feststellungen der damals erstellten Prüfungsberichte.

(368) 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.

(369) Die Nachschauprüfung wurde ebenfalls in Zusammenarbeit mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchgeführt. In Stichproben wurde untersucht, welche Konsequenzen die Universitätsmedizin Greifswald und Rostock aus den in 2012 getroffenen Prüfungsfeststellungen gezogen haben.

Dabei wurde insbesondere geprüft,

- ob die Universitätsmedizin ihr Risikofrüherkennungssystem und die hierzu getroffenen Maßnahmen auf Basis der Prüfungsfeststellungen auf ihre Eignung untersucht hat, Risiken frühzeitig zu erfassen und an die zuständigen Organe und Mitarbeiter zu kommunizieren,
- ob fehlende oder als unwirksam erkannte Risikofrüherkennungsmaßnahmen zwischenzeitlich implementiert bzw. durch andere Maßnahmen ergänzt oder ersetzt worden sind, und
- ob geplante oder implementierte Risikofrüherkennungsmaßnahmen offensichtlich ungeeignet sind (Plausibilisierung der Maßnahmen).

Bei der Prüfung der Risikofrüherkennungssysteme 2011/2012 wurden Einzelrisiken identifiziert, die in fünf verschiedene Risikointervalle klassifiziert wurden, welche sich aus der Multiplikation der Bewertung der Schadensklasse mit der Bewertung der Eintrittswahrscheinlichkeit ermittelten.

Tabelle 20: 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: eigene Darstellung.

(370) Bei der Auswahl der Risiken für die Nachschauprüfung wurden sämtliche Risiken aus den Intervallen 6 bis 9 sowie 50 % der Risiken der Risikointervalle 3 bis 5 berücksichtigt. Die

in den Prüfungsberichten des Landesrechnungshofes vom 18. Januar/6. Juli 2012 abgegebenen Empfehlungen waren ebenfalls Gegenstand der Nachschauprüfung.

(371) Die Untersuchung bestand im Wesentlichen aus Befragungen sowie der Einsichtnahme in die Risikodokumentation. Weiterhin wurde Einsicht in die Berichte der verantwortlichen Gremien genommen.

1 Nachschauprüfung Universitätsmedizin Greifswald

1.1 Entwicklungen seit 2012

(372) Die Universitätsmedizin Greifswald hat sich auf allen Ebenen mit der Risikofrüherkennung, dem Risikomanagement und den entsprechenden Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichtes des Landesrechnungshofes vom 18. Januar 2012 auseinander gesetzt. Die in der Vorprüfung getroffenen Empfehlungen wurden strukturiert thematisiert und in den jeweiligen Gremien behandelt und Anweisungen und Beschlüsse zur Umsetzung gefasst. Über den Stand der Umsetzung erfolgt eine laufende Kommunikation an die Gremien. Die Dokumentation der getroffenen Maßnahmen erfolgte in einer strukturierten Ablage. Die Planstellen im Bereich Risikomanagement und Compliance-Management wurden ausgeschrieben und besetzt.

Offensichtlich ungeeignete Maßnahmen sind modifiziert worden.

1.2 Prüfungsdurchführung und Prüfungsergebnisse

(373) In Bezug auf das Risikofrüherkennungssystem der Universitätsmedizin Greifswald wurden in der Vorprüfung 2011/2012 insgesamt 237 Einzelrisiken identifiziert. Die Einzelrisiken wurden wie folgt in die Schadensintervalle eingeordnet:

Tabelle 21: Risiken der Universitätsmedizin Greifswald

| Intervall der Risikowerte | Interpretation | Einzelrisiken |
|----------------------------------|-----------------------|----------------------|
| 0 | Kein Risiko | 21 |
| 1 – 2 | Geringes Risiko | 155 |
| 3 – 5 | Mittleres Risiko | 46 |
| 6 – 8 | Hohes Risiko | 11 |
| 9 | Sehr hohes Risiko | 9 |

Quelle: eigene Darstellung.

(374) Im Rahmen der Nachschauprüfung wurde eine Stichprobenauswahl von 40 Einzelrisiken in folgenden Risikofeldern festgelegt:

Tabelle 22: Risikofelder mit Stichproben

| Risikofeld | Anzahl Stichproben |
|---|--------------------|
| Allgemeine Betriebs- und Betreiberrisiken | 10 |
| Finanz- und Rechnungswesen | 7 |
| EDV und Telekommunikation | 2 |
| Personalwesen | 5 |
| Materialwirtschaft und Investition | 7 |
| Technik | 3 |
| Organe | 3 |
| Drittmittel | 2 |
| Trennungsrechnung | 1 |

Quelle: eigene Darstellung.

(375) In der Vorprüfung 2011/2012 wurden neun Sachverhalte identifiziert, bei denen akuter Handlungsbedarf besteht. Im Prüfungsbericht vom 18. Januar 2012 wurden zu Risiken mit erhöhtem oder akutem Handlungsbedarf Empfehlungen abgegeben.

Für die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern wesentliche Feststellungen betrafen 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.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Vorprüfung 2011/2012 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.

Das Berichtswesen sollte aus Sicht des Landesrechnungshofes in Hinblick auf die vorgenommenen Abgrenzungen und die professionelle Nutzung von Auswertungstools in den Monats- oder Quartalsabschlüssen optimiert werden.

(376) Für alle Risiken mit akutem oder erhöhtem Handlungsbedarf wurden durch die Universitätsmedizin Greifswald geeignete Maßnahmen ergriffen.

(377) Im Rahmen der Nachschauprüfung wurden keine Maßnahmen festgestellt, die offensichtlich ungeeignet waren. Von den vom Vorprüfer gegebenen Empfehlungen waren 20 Maßnahmen abgeschlossen. 3 Maßnahmen befanden sich in der Umsetzung. Zu 11 Maßnahmen wurden keine Empfehlungen abgegeben.

(378) Im Rahmen der Nachschauprüfung wurden 10 Empfehlungen abgegeben:

- Fortführung der Umsetzung der elektronischen Archiv- und Signaturlösung,
- Schließung von Buchungsperioden zur Erhaltung der Datengrundlage der Berichterstattungssysteme,
- Aktualisierung der EDV- und Telekommunikationskonzepte,
- Gewinnung neuer Mitarbeiter als Bestandteil des Personalentwicklungskonzeptes,
- Notfallplan gegen Lieferantenabhängigkeiten,
- Einbindung der Innenrevision bei Großinvestitionen,
- Aktualisierung des Evakuierungsplanes,
- Schulungen zur Minimierung des Risikos aus MDK-Prüfungen,
- Genaue Beschreibung der Risiken aus der Drittmittelverwendung,
- Sicherstellung der verursachungsgerechten Kostenzuordnung.

1.3 Weitere wesentliche Empfehlungen aus der Nachschauprüfung

(379) Im Rahmen der Nachschauprüfung wurden weitere wesentliche Empfehlungen gegeben:

1.3.1 Umsetzung der Unternehmensstrategie

Für die Umsetzung der Strategie 2020 sollte darauf geachtet werden, dass die langfristige strategische Planung mit operativen Kennzahlen unterlegt wird, um eine kurz- und mittelfristige Messbarkeit zu gewährleisten. Die entsprechenden Kennzahlen sollten sich in der periodischen Berichterstattung wiederfinden lassen.

1.3.2 Risikoinventuren

Seit der Vorprüfung hat es keine dokumentierte Aktualisierung des Risikomanagements gegeben. Es wird empfohlen, die bereits etablierte Risiko-Kontroll-Matrix fortlaufend unter Einbeziehung der jeweiligen Bereiche zu aktualisieren, so dass die Risikobeschreibungen, Maßnahmen und Kontrollen stets aktuell sind.

1.4 Maßnahmen, die sich in Vorbereitung oder in der Umsetzung befinden

(380) Zu Beginn des Jahres 2014 wurde die Vorplanung für die Strategie 2020 vorgenommen. Nach der Ist-Analyse fanden Anfang Oktober 2014 Workshops mit Einrichtungsleitern, Pflegekräften, Oberärzten, Verwaltung sowie Mitarbeitern aus Forschung und Lehre statt. Es wurden Strategieziele entwickelt, welche in acht Kategorien zusammengefasst wurden:

- Nutzen für Kunden schaffen,
- Kreativität und Innovation fördern,
- Mit Vision, Inspiration und Integrität führen,
- Durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgreich sein,
- Veränderungen aktiv managen,
- Die Fähigkeiten der Organisation entwickeln,
- Dauerhaft herausragende Ergebnisse erzielen,
- Die Zukunft nachhaltig gestalten.

Zu jeder Kategorie wurde ein Strategieziel entwickelt und messbar quantifiziert. Die in Workshops gesammelten Einzelziele werden verbindlich zugeordnet und über Zielvereinbarungen vereinbart. Somit sind die Strategieziele im Hinblick auf Planung, Erreichung, Durchdringung und Nachhaltigkeit kontinuierlich erfasst.

Für den Bereich der Transparenz-/Trennungsrechnung wurden diverse weitere Maßnahmen durch Vorstandsbeschlüsse unterlegt. Dies umfasst z. B.:

- Erarbeitung einer Drittmittelrichtlinie,
- Erstellung eines Analyserasters zur Unterscheidung wirtschaftlicher und nicht wirtschaftlicher Tätigkeiten,
- Umsetzung einer Richtlinie zur Bilanzierung langfristiger Drittmittelprojekte Standard Operating Procedure (SOP) zur Kostenverrechnung interner Leistungen für Drittmittelprojekte,
- Ermittlung und Festlegung eines Gemeinkostenanteils für wirtschaftliche Tätigkeiten in der Auftragsforschung,
- Vorgaben zur Drittmittelverwaltung privater Drittmittelgeber,
- Festlegung zur Gewinnverwendung von Drittmitteln.

Im Bereich des Berichtswesens hat die Universitätsmedizin Greifswald umfangreiche Berichte zur Unternehmensteuerung etabliert, die den verschiedenen Managementebenen in regelmäßigen Abständen zur Verfügung gestellt werden. Darin enthalten sind neben den Berichten zur Leistungsentwicklung auch Berichte zur Kostenentwicklung bzw. Unternehmensentwicklung in den verschiedensten Bereichen.

2 Nachschauprüfung Universitätsmedizin Rostock

2.1 Entwicklungen seit 2012

(381) In der Universitätsmedizin Rostock wurden als Reaktion auf die Prüfungsergebnisse aus 2012 verschiedene Maßnahmen durchgeführt. Teilweise befinden sich diese Maßnahmen noch in der Umsetzung. Durch die Universitätsmedizin Rostock wurde eine eigene Risikoinventur durchgeführt. Es wurde ein Risikohandbuch erstellt und die Stelle eines Risikomanagers wurde der Innenrevision zugeordnet. Das Risikomanagementsystem wurde auf Basis des Risikomanagement-Handbuches 2014 neu konzipiert. Das Risikomanagement umfasst sämtliche Bereiche der Universitätsmedizin Rostock sowie die Tochterfirmen.

In den Gremien wurden Anweisungen und Beschlüsse zur Umsetzung gefasst. Über den Stand der Umsetzung erfolgt eine laufende Kommunikation an die Gremien. Die Dokumentation der getroffenen Maßnahmen erfolgte in einer strukturierten Ablage.

2.2 Prüfungsdurchführung und Prüfungsergebnisse

(382) In Bezug auf das Risikofrüherkennungssystem der Universitätsmedizin Rostock wurden in der Vorprüfung 2011/2012 insgesamt 237 Einzelrisiken identifiziert. Die Einzelrisiken wurden wie folgt in die Schadensintervalle eingeordnet:

Tabelle 23: Risiken der Universitätsmedizin Rostock

| Intervall der Risikowerte | Interpretation | Einzelrisiken |
|---------------------------|-------------------|---------------|
| 0 | Kein Risiko | 2 |
| 1 – 2 | Geringes Risiko | 189 |
| 3 – 5 | Mittleres Risiko | 31 |
| 6 – 8 | Hohes Risiko | 13 |
| 9 | Sehr hohes Risiko | 3 |

Quelle: eigene Darstellung.

(383) Im Rahmen der Nachschauprüfung wurde eine Stichprobenauswahl von 31 Einzelrisiken in folgenden Risikofeldern festgelegt:

Tabelle 24: Risikofelder mit Stichproben

| Risikofeld | Anzahl Stichproben |
|---|--------------------|
| Allgemeine Betriebs- und Betreiberrisiken | 8 |
| Finanz- und Rechnungswesen | 3 |
| EDV und Telekommunikation | 3 |
| Personalwesen | 3 |
| Materialwirtschaft und Investition | 5 |
| Technik | 4 |
| Organe | 4 |
| Patientenverwaltung, Archiv | 1 |

Quelle: eigene Darstellung.

Im Rahmen der Vorprüfung wurden drei Sachverhalte identifiziert, bei denen akuter Handlungsbedarf besteht. Im Prüfungsbericht vom 6. Juli 2012 wurden zu Risiken mit erhöhtem oder akutem Handlungsbedarf Empfehlungen abgegeben.

Die für die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern wesentlichen Feststellungen betrafen 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, das die Entwicklung des Klinikums Südstadt der Hansestadt Rostock einbezogen hätte, lag bei der Universitätsmedizin Rostock nicht vor.

(384) Bei der Universitätsmedizin Rostock wurden Maßnahmen eingeleitet, um diesen Risiken mit akutem oder erhöhtem Handlungsbedarf zu begegnen. Diese befinden sich derzeit in der Umsetzung.

(385) 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 durchgeführten Baumaßnahmen ergebe.

(386) Im Rahmen der Nachschauprüfung wurden keine Maßnahmen festgestellt, die offensichtlich ungeeignet waren. Von den vom Vorprüfer mit Prüfbericht vom 6. Juli 2012 gegebenen Empfehlungen waren 15 Maßnahmen abgeschlossen. 9 Maßnahmen befanden sich in der Umsetzung. Zu 5 Maßnahmen wurden keine weiteren Empfehlungen abgegeben.

(387) Im Rahmen der Nachschauprüfung wurden 13 Empfehlungen abgegeben:

- Implementierung der Zielplanung und Überprüfung des Risikomanagementprozesses,

- Berücksichtigung von Plan-/Ist-Vergleichen im Berichtswesen,
- Aktualisierung des Berichtswesens einschließlich einer umfassenden Kommunikation,
- Adressatengerechte Kommunikation im Berichtswesen,
- Einrichtung einer kurz- und mittelfristigen Liquiditätsplanung,
- Erstellung eines allumfassenden Sicherheitskonzeptes und Implementierung eines Notfallmanagements in der IT,
- Aufbau eines Ersatzrechenzentrums,
- Ausbau des Ticketsystems und der zentralen Dokumentation in der IT,
- Weitere Vereinheitlichung des Beschaffungssystems,
- Formelle Kommissionsordnung für die Gerätekommission,
- Erweiterung des Brandschutzkonzeptes bei Sanierungen,
- Vereinheitlichung der Berichterstattung,
- Überprüfung der internen Leistungsbeziehungen (Drittmittel) nach dem Umbau.

2.3 Weitere wesentliche Empfehlungen

(388) Im Rahmen der Nachschauprüfung wurden weitere wesentliche Empfehlungen gegeben:

2.3.1 Risikouniversen

Es bestanden zwei Risikouniversen. Die Zusammenführung ist weitgehend abgeschlossen. Sobald sämtliche identifizierten Risiken erfasst sind, sollten die Risikouniversen vollständig zusammengefasst werden.

2.3.2 Integration des Compliance-Managementsystems in das Risikomanagementsystem

Das System zur Sicherstellung der Regelkonformität sollte durch das Risikomanagementsystem adressiert werden. Im Rahmen einer Bestandsaufnahme und -analyse sollte für das Compliance-Managementsystem eine ganzheitliche Sicht und ein Handlungsplan erarbeitet werden.

2.3.3 Risikoinventuren

Im Rahmen einer mehrjährigen Prüfungsplanung sollte verifiziert werden, dass die permanenten Risikoinventuren die Risiken vollständig erheben. Hierzu sollten in größeren Abständen Workshops und Schulungen stattfinden.

2.3.4 Liquiditätsmanagement

Um die Inanspruchnahme der eigenen Kreditlinien (Kassenkredite) besser planen zu können, sollte eine mittel- und langfristige integrierte Liquiditätsplanung erfolgen.

2.3.5 IT-Risiken

Die Netzwerk-Infrastruktur und relevante Software ist zum Teil veraltet. Es wird empfohlen, alte Betriebssysteme zu modernisieren.

2.4 Maßnahmen, die sich in Vorbereitung oder in der Umsetzung befinden

(389) Das Risikomanagement der Universitätsmedizin Rostock wurde Anfang 2014 neu besetzt und inhaltlich neu konzipiert. Im Laufe des Jahres 2014 wurde ein neues Risikomanagementkonzept mit dem Ziel implementiert, vorhandene Schwachstellen zu identifizieren und zu beseitigen. Das Risikomanagementkonzept wird kontinuierlich überarbeitet und optimiert werden.

Der neu formierte Vorstand der Universitätsmedizin Rostock hat 2014 in gemeinsamen Strategieworkshops ein weitreichendes Strategiekonzept für die Jahre 2014 bis 2030 erarbeitet. Basis ist das Betriebsorganisationskonzept vom Juli 2014.

Das überarbeitete komprimierte Berichtswesen für den Vorstand und Aufsichtsrat und das Informationsberichtswesen für die Einrichtungsleiter soll die Steuerungsprozesse optimieren.

Die Liquidität wird täglich überwacht. Maßnahmen zur mittel- und langfristigen Liquiditätsplanung befinden sich in der Umsetzung.

Im Bereich Transparenzrechnung wurden 2014 im Ergebnis einer Prüfung durch die Innenrevision weitere Maßnahmen beschlossen, die zu einer transparenten und standardisierten Handhabung von Drittmitteln führen sollen. Neben den existierenden Richtlinien zur Drittmittelverwaltung soll durch eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der betroffenen Bereiche ein standardisiertes Verfahren bei der Vor- und Nachkalkulation der Drittmittel, der Dokumentation und dem Berichtswesen erarbeitet werden.

Im Rahmen der in 2014 begonnenen Verwaltungsreform werden neue Geschäftsbereiche gebildet, um die Aufbau- und Ablauforganisation zu optimieren. Damit sollen schnellere Reaktionszeiten und die bessere Nutzung von Synergieeffekten erreicht werden. Mit der Zusammenfassung der Einkaufs- und Logistikprozesse im Geschäftsbereich Zentraleinkauf sollen die Prozesse im Beschaffungs- und Logistikbereich effizienter gestaltet werden.

(390) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

12 Zuwendungen an politische Stiftungen und politische Jugendverbände

Die Landeszentrale für politische Bildung hat bei der Bewilligung von Zuwendungen an politische Stiftungen und politische Jugendorganisationen der Parteien gegen wesentliche zuwendungsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Da sie die Verwendungsnachweise der politischen Jugendorganisationen ab dem Jahr 2008 bisher nur vereinzelt oder gar nicht geprüft hat, ist nicht ausgeschlossen, dass dem Land ein Schaden in unbestimmter Höhe entstanden ist.

Mit den jährlich gewährten Pauschalen für Personal- und Sachausgaben und den Zuwendungen für die einzelnen Maßnahmen der politischen Bildung haben die politischen Jugendorganisationen insgesamt mehr Geld erhalten, als für die Durchführung dieser Maßnahmen erforderlich war.

Das Ministerium wird prüfen müssen, ob die Bewilligung von Zuwendungen an politische Stiftungen und politische Jugendorganisationen künftig einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung bedarf.

(391) Die Landeszentrale für politische Bildung Mecklenburg-Vorpommern (LpB) ist eine in Schwerin ansässige nicht rechtsfähige Anstalt des Landes Mecklenburg-Vorpommern, die seit dem 01.01.2007 zum Geschäftsbereich des Bildungsministeriums gehört und regelmäßig Zuwendungen für Maßnahmen der politischen Bildung gewährt. Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2014 insbesondere für die Jahre 2011 und 2012 die Bewilligung von Zuwendungen durch die LpB an in Mecklenburg-Vorpommern ansässige politische Stiftungen und politische Jugendorganisationen der Parteien geprüft.

1 Rechtliche Rahmenbedingungen öffentlicher Finanzierung

(392) Die LpB gewährte den politischen Stiftungen und den politischen Jugendverbänden Zuwendungen zur politischen Bildung von rd. 190 TEuro im Jahr 2011 und von rd. 234 TEuro im Jahr 2012. Die Bewilligungen erfolgten zum einen auf der Grundlage der Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur politischen Bildung vom 22.11.2005 und zum anderen auf der Grundlage der Erläuterungen im Haushaltsplan zum Titel 0704 684.01 *Zuwendungen an politische Stiftungen und politische Jugendverbände*.

(393) Im Jahr 2012 hat das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg¹⁴¹ entschieden, dass die Gewährung von staatlichen Zuwendungen an Jugendorganisationen politischer Parteien einer Regelung durch ein förmliches Gesetz bedürfe. Dies ergebe sich „aus dem aus Artikel 20 Abs. 3 GG abzuleitenden (allgemeinen) Vorbehalt des Gesetzes in Verbindung mit der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten, allgemein anerkannten Wesentlichkeitstheorie.“ Danach sei der Gesetzgeber verpflichtet, „in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Regelungen selbst zu treffen.“ Das Erfordernis einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung ergebe sich insbesondere dann, wenn durch staatliche Zuwendungen an parteinahe Organisationen in grundrechtsrelevante Bereiche eingegriffen werde. Dies sei z. B. gegeben, wenn der Staat mit der Gewährung von Zuwendungen Einfluss auf den Prozess der politischen Willensbildung nehme. Das würde zugleich das staatliche Neutralitätsgebot sowie die Freiheits- und Gleichheitssphäre der Bürger berühren. Darüber hinaus werfe diese Förderung die Frage einer verfassungsrechtlich nicht unproblematischen, verkappten Parteienfinanzierung auf.

(394) Nach dem Zuwendungsrecht sollen Zuwendungen grundsätzlich nur bewilligt werden, wenn das zuständige Ministerium Richtlinien erlassen hat, welche die Voraussetzungen und den Umfang der Leistungen im Einzelnen festlegen. Der Landesrechnungshof hält es für problematisch, wenn Regelungen hierzu darüber hinaus in den Erläuterungen im Haushaltsplan getroffen werden. Nach dem Haushaltsrecht dienen Erläuterungen der Begründung des Ansatzes bei der Aufstellung des Haushaltsplanes und der Auslegung der Zweckbestimmung. Sie sind grundsätzlich nicht verbindlich. Soweit die Erläuterungen oder Teile davon ausnahmsweise für verbindlich erklärt werden sollen, weil sie für die Bewirtschaftung unerlässlich sind, muss in der Zweckbestimmung ein Verbindlichkeitsvermerk ausgebracht werden. Der Landesrechnungshof hält die jetzigen unverbindlichen Regelungen in den Erläuterungen des Haushaltsplanes zur Aufteilung der Haushaltsmittel an politische Stiftungen und politische Jugendorganisationen der Parteien jedenfalls nicht für ausreichend. Unter Berücksichtigung der angeführten Rechtsprechung ist es zudem fraglich, ob es für diese Zuwendungsempfänger genügt, die Gewährung von Zuwendungen in einer Förderrichtlinie zu regeln. Von daher wird das Ministerium prüfen müssen, ob die Gewährung der Zuwendungen an die politischen Stiftungen und die politischen Jugendorganisationen der Parteien in dem o. g. Sinne „wesentlich“ ist und dementsprechend einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung bedarf.

¹⁴¹ OVG 6 B 19.11 vom 14.03.2012.

(395) Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde prüfen, ob die Gewährung von staatlichen Zuwendungen an parteinahe Stiftungen und politische Jugendorganisationen durch ein förmliches Gesetz zu regeln sei. Unabhängig davon werde sowohl die Aufteilung der Haushaltsmittel an die parteinahen Stiftungen und politischen Jugendorganisationen als auch die Pauschale für Personal- und Sachausgaben in die neu zu fassende Förderrichtlinie aufgenommen. Gleichzeitig werde das Ministerium im Zuge der Aufstellung des Haushalts 2016/2017 dem Haushaltsgesetzgeber vorschlagen, die Erläuterungen zum Titel 0704 684.01 *Zuwendungen an politische Stiftungen und politische Jugendverbände* für verbindlich zu erklären.

(396) Sofern die Gewährung von Zuwendungen an politische Stiftungen und politische Jugendorganisationen einer gesetzlichen Ermächtigung nicht bedarf, sind förderspezifische Besonderheiten für diesen Zuwendungsbereich nach dem Zuwendungsrecht in Förderrichtlinien zu regeln. Identische Regelungen in den Erläuterungen im Haushaltsplan sind nicht erforderlich.

2 Pauschale für Personal- und Sachausgaben

(397) Nach den Regelungen in der Förderrichtlinie und in den Zuwendungsbescheiden erhalten politische Jugendorganisationen der Parteien Zuwendungen für Maßnahmen der politischen Bildung als Projektförderung. Zudem ist in den Erläuterungen zum Titel 0704 684.01 geregelt: „*Von den den politischen Jugendorganisationen zur Verfügung stehenden Mitteln können zu Beginn eines Jahres zukünftig auf Antrag pauschal bis zu 40 % für Personalausgaben sowie bis zu 10 % für Sachausgaben (z. B. für Büroausstattung etc.) u. a. im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen der politischen Bildung zugewiesen werden.*“

(398) Der Landesrechnungshof hat exemplarisch für einzelne politische Jugendorganisationen der Parteien ermittelt, in welcher Höhe die Pauschale für Personal- und Sachausgaben in den Jahren 2010 bis 2012 in Anspruch genommen wurde und wie viele Maßnahmen der politischen Bildung in diesem Zeitraum durchgeführt wurden.

Tabelle 25: Zuwendungen für Maßnahmen der politischen Bildung einzelner politischer Jugendorganisationen, 2010-2012

| Politische Jugendorganisation | Jahr | Anzahl der Maßnahmen der politischen Bildung | Ausgezählte Pauschalen für Personal- und Sachausgaben | Ausgezählte Zuwendungen für alle Maßnahmen | Zuwendungen an die politischen Jugendorganisationen insgesamt ¹⁴² | Zuwendungsfähige Gesamtausgaben für alle Maßnahmen |
|-------------------------------|------|--|---|--|--|--|
| | | | in Euro | | | |
| Jugendorganisation 1 | 2010 | 3 | 17.946,20 | 16.968,00 | 34.914,20 | 21.210,00 |
| | 2011 | 2 | 17.946,20 | 15.190,48 | 33.136,68 | 18.988,10 |
| | 2012 | 4 | 22.145,03 | 25.030,52 | 47.175,55 | 31.288,15 |
| Jugendorganisation 2 | 2010 | 1 | 4.262,50 | 1.449,84 | 5.712,34 | 1.812,30 |
| | 2011 | 3 | 4.262,50 | 3.222,20 | 7.484,70 | 4.027,75 |
| Jugendorganisation 3 | 2010 | 2 | 1.200,00 | 1.258,45 | 2.458,45 | 1.573,06 |
| | 2011 | - | 7.200,00 | - | 7.200,00 | - |
| | 2012 | 7 | 7.200,00 | 4.088,21 | 11.288,21 | 5.110,26 |

Quelle: Übersichtslisten des Zuwendungsgebers, eigene Berechnungen.

(399) Nach der Übersicht lässt sich kein Zusammenhang zwischen der jeweils in Anspruch genommenen Pauschale für Personal und Sachausgaben und der Durchführung von Maßnahmen der politischen Bildung herstellen. So wurde die Pauschale auch dann in Anspruch genommen, wenn keine oder sehr wenige Maßnahmen der politischen Bildung durchgeführt wurden. Durch die gezahlten Pauschalen für Personal- und Sachausgaben waren die jährlichen Zuwendungen für die Maßnahmen der politischen Bildung an die politischen Jugendorganisationen insgesamt höher als die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben dieser Maßnahmen.

(400) Das Ministerium hat erklärt, die LpB habe die Pauschalen gemäß den Erläuterungen im Haushaltsplan ausgereicht. Es sei eine vereinfachte Betrachtungsweise, aus der bloßen Anzahl der durchgeführten Maßnahmen auf den Umfang der politischen Bildungsarbeit der jeweiligen Jugendorganisation zu schließen.

(401) Die LpB hat die jährlichen Pauschalen für Personal- und Sachausgaben nach den Festlegungen in den Zuwendungsbescheiden zur Vorbereitung und Durchführung von „Maßnahmen“ der politischen Bildung gewährt. Damit durften diese auch nur zur Deckung von Ausgaben für konkrete (zeitlich und inhaltlich) abgegrenzte Projekte verwendet werden. Mit den jährlich gewährten Pauschalen und den Zuwendungen für die einzelnen Maßnahmen der politischen Bildung haben die politischen Jugendorganisationen mehr Geld erhalten, als für die Durchführung dieser Maßnahmen erforderlich war. Der überschüssige Teil der Pauschalen ist demnach zweckwidrig, d. h. nicht zur Erfüllung des Zuwendungszwecks verwendet worden. Dies lässt dann nur noch den Schluss zu, dass mit den Pauschalen für Personal- und Sachausgaben die politischen Jugendorganisationen als solche gefördert wurden.

¹⁴² Summe aus Spalte 4 (Pauschalen) und Spalte 5 (Zuwendungen) ohne Verwaltungskostenpauschale, die im Folgejahr in Höhe von 10 % der zuwendungsfähigen Ausgaben auf Antrag gewährt wurde.

3 Antragsprüfung

(402) Anträge auf Zuwendungen sind nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen schriftlich zu stellen und müssen die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten. Auf Verlangen der Bewilligungsbehörde sind die Angaben durch geeignete Unterlagen zu belegen. Die Bewilligungsbehörde trifft ihre Förderentscheidung auf der Grundlage des Antrags und hält das Ergebnis der Antragsprüfung in einem Vermerk fest.

(403) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die LpB den politischen Jugendorganisationen der Parteien in den Jahren 2011 und 2012 Zuwendungen für allgemeine Verwaltungsaufwendungen pauschal bewilligte, ohne dass diese zuvor einen schriftlichen Antrag gestellt hatten. Des Weiteren waren die Anträge der politischen Stiftungen überwiegend unvollständig. So fehlten in mehreren Anträgen Erläuterungen zum Umfang, zur Zielsetzung sowie zum Beginn und zur Dauer der geplanten Maßnahmen. Mit einer Ausnahme legten die Stiftungen zudem regelmäßig keine vollständigen Finanzierungspläne vor, in denen die zur Durchführung der Maßnahmen notwendigen Ausgaben und deren Finanzierung dargestellt waren. Gleichwohl bewilligte die LpB die Zuwendungen in der beantragten Höhe. Das Ergebnis der Antragsprüfung, insbesondere Begründungen zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung, hatte die LpB üblicherweise nicht in einem Vermerk festgehalten.

(404) Die LpB hat damit nicht nur gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen verstoßen, sondern verkennt auch die Bedeutung der Antragsprüfung. Der Antragsteller will im Zweifel eine möglichst hohe Förderung erreichen, während die Bewilligungsbehörde nur im notwendigen Umfang fördern darf. Daher muss die Bewilligungsbehörde bei den Antragsunterlagen ausreichend Transparenz verlangen. Wenn die Unterlagen unvollständig oder nicht aussagekräftig genug sind, muss die Bewilligungsbehörde eine Nachbesserung verlangen. Die wesentlichen Gründe der Entscheidung sind aktenmäßig nachvollziehbar in einem Vermerk festzuhalten. Nur so kann die Förderentscheidung transparent gemacht werden.

(405) Das Ministerium hat ausgeführt, die LpB habe die eingereichten Unterlagen bislang als ausreichend angesehen, um eine Entscheidung über eine Förderung und deren Höhe treffen zu können. Alle eingehenden Zuwendungsanträge seien detailliert geprüft worden. Künftig werde aber den Beanstandungen des Landesrechnungshofes Rechnung getragen.

4 Höhe der Zuwendungen

(406) Nach der „*Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur politischen Bildung*“ vom 22.11.2005 ist sowohl für die politischen Stiftungen als auch für die politischen Jugendorganisationen der Parteien eine Förderung in Höhe von „*bis zu 50 % der als zuwendungsfähig anerkannten Gesamtausgaben*“ vorgesehen. In besonders begründeten Einzelfällen kann die Bewilligungsbehörde einen höheren Fördersatz festlegen.

(407) In den Jahren 2011 und 2012 förderte die LpB die Maßnahmen der politischen Stiftungen – mit einer Ausnahme – in Höhe von 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Bei den Maßnahmen der politischen Jugendorganisationen der Parteien bewilligte die LpB generell Zuwendungen in Höhe von 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

(408) Mit der Formulierung „*bis zu 50 %*“ wird der Bewilligungsbehörde ein Ermessensspielraum zugestanden. Mit der Gewährung von Zuwendungen in Höhe von generell 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben bei den politischen Stiftungen hat die LpB das ihr eingeräumte Ermessen nicht ausgeübt. Zudem hat sie mit der Bewilligung von Zuwendungen in Höhe von 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben bei den politischen Jugendorganisationen gegen die Richtlinie, welche nur ausnahmsweise einen Fördersatz von über 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben vorsieht, verstoßen. Mit dieser Bewilligungspraxis hat die LpB die zugelassene Ausnahme zur Regel gemacht.

(409) Das Ministerium hat erklärt, bei der Festlegung der Höhe der Zuwendung sei grundsätzlich Ermessen ausgeübt worden.

(410) Der Landesrechnungshof kann der Argumentation des Ministeriums nicht folgen. Wenn die LpB ohne zu differenzieren generell 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben bei den politischen Stiftungen bzw. 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben bei den politischen Jugendorganisationen als Zuwendung bewilligt hat, ist von Ermessensnichtgebrauch auszugehen. Dieser liegt vor, wenn die Verwaltung ein ihr zustehendes Ermessen („*bis zu 50 %*“) nicht ausgeübt hat. Bei den Zuwendungen an die politischen Jugendorganisationen hat die LpB ihr Ermessen zudem überschritten (Ermessens Fehlgebrauch).

5 Verwendungsnachweisverfahren

(411) Nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen ist der Verwendungsnachweis – soweit nicht im Zuwendungsbescheid abweichende Regelungen getroffen werden – durch den Zuwendungsempfänger zu erstellen und spätestens sechs Monate nach Ablauf des Bewilli-

gungszeitraumes an die Bewilligungsbehörde einzureichen. Die Bewilligungsbehörde hat die Verwendung der Zuwendung zu überwachen. Dazu hat sie für jedes Haushaltsjahr eine besondere nach Titeln gegliederte Übersicht zu führen, in der Empfänger, Art, Höhe und Zweck der Zuwendung, die zur Zahlung angewiesenen Beträge sowie die eingegangenen Verpflichtungen, den vorgeschriebene Zeitpunkt für die Vorlage des Verwendungsnachweises, dessen Eingang und der Zeitpunkt der Prüfung durch die Verwaltung zu dokumentieren sind. Unverzüglich nach Eingang des Verwendungsnachweises hat sie festzustellen, ob nach den Angaben im Verwendungsnachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind. Im Übrigen soll aus den eingegangenen Nachweisen nach einer nach Anhörung des Landesrechnungshofes zu treffenden Regelung eine stichprobenweise Auswahl von vertieft zu prüfenden Nachweisen vorgenommen werden.

(412) In den Jahren 2011 und 2012 reichten die politischen Jugendorganisationen der Parteien die Verwendungsnachweise häufig mit erheblicher Verspätung ein. Die Abweichungen betragen oftmals mehrere Monate, in Einzelfällen sogar mehr als ein Jahr. Nur in wenigen Fällen hatte die LpB die säumigen Zuwendungsempfänger gemahnt. Sie gab an, dass sie die Einhaltung der Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises nur sporadisch geprüft und nicht in den entsprechenden Übersichtslisten schriftlich festgehalten habe. Des Weiteren hatte der Landesrechnungshof festgestellt, dass die LpB die Verwendungsnachweise der politischen Jugendorganisationen der Parteien für die Jahre 2011 und 2012 noch nicht geprüft hatte. Lediglich die Verwendungsnachweise bis 2007 seien nach Angaben der LpB bisher vollständig geprüft worden.

Die Bewilligungsbescheide enthielten regelmäßig die Auflage: *„Nicht verwendete finanzielle Mittel sind erst nach Aufforderung durch die Landeszentrale für politische Bildung zurückzuüberweisen.“* Bisher hatte die LpB erst nach vollständiger Prüfung zuviel gezahlte Zuwendungsbeträge zurückgefordert.

(413) Der Verwendungsnachweis ist ein Instrument der Erfolgskontrolle und für die ordnungsgemäße Durchführung des Zuwendungsverfahrens von zentraler Bedeutung. Deshalb hat die Bewilligungsbehörde den fristgerechten Eingang der Verwendungsnachweise zu überwachen und diese zeitnah zu prüfen. Das hat die LpB seit Jahren pflichtwidrig versäumt. Wenn Verwendungsnachweise erst mit erheblicher, teils jahrelanger Verzögerung geprüft werden, fehlen nicht nur ausreichende Grundlagen für eine wirksame Erfolgskontrolle, sondern auch für sachgerechte Entscheidungen über weitere Förderungen. Im Falle von nicht zweckentsprechender bzw. nicht wirtschaftlicher Verwendung der Mittel können entstandene

Rückforderungsansprüche nicht kurzfristig, ggf. auch gar nicht mehr durchgesetzt werden. Im Übrigen haben zeitnahe Verwendungsnachweisprüfungen auch präventiven Charakter im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Mittelbewirtschaftung durch die Zuwendungsempfänger.

(414) Das Ministerium hat mitgeteilt, künftig werde die ordnungsgemäße Führung und Überwachung der Haushaltsüberwachungslisten und die Kontrolle des fristgerechten Eingangs der Verwendungsnachweise gewährleistet. Die Auflage im Bewilligungsbescheid, dass nicht verwendete Mittel erst nach Aufforderung zurückzuüberweisen seien, solle entfallen. Die Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise der politischen Jugendorganisationen sollen im Rahmen der personellen Möglichkeiten abgebaut werden.

(415) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz

13 Zuschüsse für die Tierproduktion an die Tierzuchtverbände

Das Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern hat die für das Antrags- und Bewilligungsverfahrens geltenden zuwendungsrechtlichen Bestimmungen in vielfacher Hinsicht nicht beachtet.

Der Landesrechnungshof hält, nicht zuletzt aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen, eine Förderrichtlinie für erforderlich.

(416) Gemäß § 1 Tierzuchtgesetz (TierZG)¹⁴³ ist im züchterischen Bereich die Erzeugung von Rindern und Büffeln, Schweinen, Schafen, Ziegen sowie Hauspferden und Hauseseln und deren Kreuzungen, auch durch Bereitstellung öffentlicher Mittel, so zu fördern, dass

1. die Leistungsfähigkeit der Tiere unter Berücksichtigung der Tiergesundheit erhalten und verbessert wird,
2. die Wirtschaftlichkeit, insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit, der tierischen Erzeugung verbessert wird,
3. die von den Tieren gewonnenen Erzeugnisse den an sie gestellten qualitativen Anforderungen entsprechen und
4. eine genetische Vielfalt erhalten wird.

(417) Zu diesem Zweck sowie zur Unterstützung der ehrenamtlichen Arbeit der Kleintierzuchtverbände gewährt das Land Zuwendungen. Die hierzu notwendigen Finanzmittel wurden im Zeitraum von 2008 bis 2013 bei Titel 0802 684.04 *Zuschüsse für die Tierproduktion an die Tierzuchtverbände* wie folgt veranschlagt und in Anspruch genommen:

Tabelle 26: Veranschlagung und Inanspruchnahme der Mittel bei Titel 0802 684.04, 2008-2013, in TEuro

| Jahr | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|------------------------|----------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|
| | Ansatz | Ist | Ansatz | Ist | Ansatz | Ist | Ansatz | Ist | Ansatz | Ist | Ansatz | Ist |
| Titel | in TEuro | | | | | | | | | | | |
| 0802 684.04 | 630 | 630 | 630 | 630 | 580 | 580 | 580 | 580 | 580 | 580 | 580 | 580 |

Quelle: Haushaltspläne, Haushaltsrechnungen, Profiskal.

¹⁴³ Tierzuchtgesetz vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3294), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 85 des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über Verkündung und Bekanntmachungen sowie der Zivilprozessordnung, des Gesetzes betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung und der Abgabenordnung vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044).

(418) Der Landesrechnungshof hat die aus dieser Haushaltsstelle gewährten Zuwendungen stichprobenweise geprüft.

1 Entwurf der Förderrichtlinie mit Stand 2008

(419) Das Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern (LALLF) als Bewilligungsbehörde hat die Zuwendungen auf der Basis eines im Internet veröffentlichten Richtlinienentwurfes mit Stand vom 26.06.2008 gewährt. Das Landwirtschaftsministerium hat es über mehr als fünf Jahre versäumt, das Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof zum Verwendungsnachweis herzustellen und die Förderrichtlinie im Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern zu veröffentlichen.

Zuwendungen sollen grundsätzlich nur bewilligt werden, wenn das zuständige Ministerium Richtlinien erlassen hat, die die Voraussetzungen und den Umfang der Leistungen im Einzelnen festlegen (VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO). Das zuständige Ministerium kann nach VV Nr. 15.2 zu § 44 LHO im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und nach Anhörung des Landesrechnungshofes (§ 103 LHO) ergänzende oder abweichende Verwaltungsvorschriften (z. B. Förderrichtlinien) zu VV Nrn. 1 bis 14 zu § 44 LHO erlassen. Soweit solche Regelungen den Verwendungsnachweis oder das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes betreffen, ist das Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof herzustellen.

(420) Das Ministerium teilte mit, es habe eine Veröffentlichung der Richtlinie im Amtsblatt nicht für erforderlich gehalten, da sich diese an einen eingeschränkten Kreis von acht Tierzuchtverbänden richte.

(421) Der Landesrechnungshof hält aus Gründen der Transparenz eine Veröffentlichung der Förderrichtlinie im Amtsblatt dennoch für sinnvoll. Das Einvernehmen des Landesrechnungshofes zu abweichenden Regelungen für den Verwendungsnachweis wird nicht dadurch entbehrlich, dass das Ministerium die Richtlinie nicht veröffentlicht.

2 Antragsverfahren

(422) Das vom LALLF durchgeführte Antragsverfahren entsprach in vielfacher Hinsicht nicht den Vorgaben der VV zu § 44 LHO. Nachfolgend werden die wesentlichen Verfahrensfehler beschrieben:

- Der auf der Internetseite des LALLF abrufbare Antragsvordruck war nicht geeignet, um auf dessen Basis zu prüfen, ob und in welcher Höhe die beantragten Projekte gefördert werden können und inwieweit die Zuwendung notwendig und angemessen ist. Dies lag vor allem daran, dass der Zuwendungsempfänger im Finanzierungsplan die

Projektausgaben nicht in Einzelansätze aufgliedern musste, sondern diese als Gesamtbetrag angeben durfte. Dies entspricht nicht den Anforderungen der VV Nr. 3.2.1 zu § 44 LHO. Danach ist der Finanzierungsplan definiert als aufgegliederte Berechnung der mit demwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigten Einnahmen.

- Eine nachvollziehbare Antragsprüfung nach VV Nr. 3.3 zu § 44 LHO war in keinem der geprüften Fälle dokumentiert.
- Das LALLF wies die Zuwendungsempfänger regelmäßig darauf hin, dass die Zuwendungsanträge und Anträge auf vorzeitigen Vorhabenbeginn für das Folgejahr bis zum 31. Oktober des laufenden Jahres zu stellen sind. Es übersandte den Antragsvordruck und teilte jedem Verband die Höhe der für ihn im Folgejahr möglichen Zuwendung mit. Ließ der Antragsteller die Frist verstreichen, forderte das LALLF ihn erneut auf.

(423) Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass

- das Antragsformular, insbesondere der Finanzierungsplan dringend überarbeitet,
- die Antragsprüfung künftig nachvollziehbar dokumentiert werden sollte und
- Zuwendungen dem Subsidiaritätsprinzip unterliegende freiwillige Leistungen des Landes sind. Es ist daher nicht Aufgabe der Verwaltung, potenzielle Zuwendungsempfänger konkret und unmittelbar zur Antragstellung aufzufordern. Darüber hinaus widerspricht es dem Wesen der Projektförderung, Zuwendungsempfängern bereits vor Antragstellung die Höhe der möglichen Zuwendung mitzuteilen.

(424) Das Ministerium erklärte, dass es die Hinweise und Empfehlungen des Landesrechnungshofes zum Antragsformular und zur Antragsprüfung bereits berücksichtige bzw. zukünftig beachten werde. Es wies darauf hin, dass die für die einzelnen Verbände geplanten Fördersummen derzeit im Haushaltsplan stünden und diesen daher theoretisch schon bekannt seien.

(425) Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass es sich bei der vorhandenen Aufteilung im Haushaltsplan um unverbindliche Erläuterungen handelt. Hiervon kann das LALLF im Rahmen der Bewirtschaftung abweichen. Im Übrigen handelt es sich bei der Veranschlagung um eine Ausgabeermächtigung, nicht aber um eine Ausgabeverpflichtung.

3 Bewilligungsverfahren

(426) Die vom LALLF erlassenen Zuwendungsbescheide entsprachen in vielfacher Hinsicht nicht den Vorgaben der VV zu § 44 LHO. Besonders hervorzuheben sind

- die fehlende Festsetzung des Vomhundertsatzes/Anteils an den zuwendungsfähigen Ausgaben,
- der Bezug auf einen nicht der Bewilligung entsprechenden Finanzierungsplan und
- die bis einschließlich 2012 fehlende Festlegung der Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Damit hatte das LALLF elementare Regelungen gegenüber den Zuwendungsempfängern nicht oder fehlerhaft getroffen. Auf der Basis eines in wesentlichen Punkten unvollständigen oder fehlerhaften Zuwendungsbescheids war es dem LALLF nicht möglich, den Verwendungsnachweis ordnungsgemäß zu prüfen.

Der Landesrechnungshof hielt es für dringend geboten, die Zuwendungsbescheide zu ändern.

(427) Das Ministerium sagte zu, die Hinweise des Landesrechnungshofes zum Zuwendungsbescheid künftig zu beachten.

4 Hinweise für die Erarbeitung einer neuen Förderrichtlinie

(428) Für den Fall der Fortsetzung der Förderung hat der Landesrechnungshof dem Ministerium aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse empfohlen, eine neue Förderrichtlinie zu erarbeiten und hierbei folgendes zu berücksichtigen:

- Alle notwendigen, die VV zu § 44 LHO ergänzenden oder davon abweichenden Regelungen müssen in der Richtlinie selbst enthalten sein. Eventuell erforderliche zusätzliche Arbeitsanweisungen sollten auf ein Mindestmaß reduziert werden.
- Die zuwendungsfähigen Ausgaben sollten nicht nur pauschal als für das Projekt notwendige Personal- und Sachausgaben definiert, sondern differenziert benannt werden.
- Die bisherige Anteilfinanzierung mit unterschiedlichen Höchstförderquoten und Obergrenzen für die verschiedenen Fördergegenstände führt zu einem hohen Differenzierungsgrad. Das Ministerium sollte prüfen, ob auf eine Anteilfinanzierung ohne tierbezogene Obergrenzen oder auf eine Festbetragsfinanzierung umgestellt werden kann.
- Aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Tierzuchtverbände, deren Zuchttiere in § 1 TierZG genannt sind, sowie der Kleintierzuchtverbände, wäre zu überlegen, die Regelungen für die Förderung entsprechend zu differenzieren.

- Nach Abschluss der Anhörung der Ressorts und des Landesrechnungshofes sollte das Ministerium die Förderrichtlinie im Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern veröffentlichen.

(429) Das Ministerium teilte mit, es plane, die Förderung fortzusetzen und eine neue Förderrichtlinie für die Tierzucht zu erarbeiten. Dabei würde es die Hinweise und Anregungen des Landesrechnungshofes berücksichtigen.

(430) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

14 Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt

Das Landwirtschaftsministerium nahm seine Aufgaben als Fachaufsichtsbehörde nicht im ausreichenden Maße wahr, so dass über Jahre offensichtliche und wesentliche Differenzen zwischen den veranschlagten und tatsächlichen Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt unbemerkt blieben. Kontrollmechanismen mit dem Ziel einer zeitnahen und vollständigen Erhebung der dem Land zustehenden Wasserentnahmeentgelte fehlten.

Die vorgeschriebenen Wasserbücher, die auch als landesweiter Überblick über alle wasserrechtlichen Erlaubnisse fungieren sollen, waren unvollständig.

Weiterhin hält der Landesrechnungshof eine Überprüfung der Höhe der Wasserentnahmeentgelte und der entgeltfreien Benutzungstatbestände für geboten.

(431) Der Landesrechnungshof prüfte für die Haushaltsjahre 2010 bis 2013 die Erhebung des Wasserentnahmeentgeltes (Titel 0802 111.06 bzw. 0802 099.04). Die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens insbesondere hinsichtlich Vollständigkeit der Einnahmen war wesentlicher Bestandteil der Prüfung. Zudem verglich er die in Mecklenburg-Vorpommern geltenden entgeltfreien Benutzungstatbestände sowie die Höhe der Entgelte mit denen anderer Bundesländer.

Örtliche Erhebungen erfolgten im Landwirtschaftsministerium und im LUNG, in einem Staatlichen Amt für Landwirtschaft und Umwelt (StALU) sowie in einer kreisfreien Stadt und zwei Landkreisen.

(432) Die Benutzung eines Gewässers bedarf gemäß § 8 Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)¹⁴⁴ einer Erlaubnis oder Bewilligung, soweit nichts anderes bestimmt ist.

Gemäß § 16 Abs. 1 des Wassergesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG)¹⁴⁵ erhebt das Land „*von dem Benutzer eines Gewässers ein Entgelt für folgende Benutzungen:*

- 1. Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern,*
- 2. Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser.“*

Für die Erteilung einer Erlaubnis oder Bewilligung sowie für die Erhebung des Wasserentnahmeentgeltes sind die unteren Wasserbehörden zuständig. Für die Benutzungen an Gewässern

¹⁴⁴ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 734).

¹⁴⁵ Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG) vom 30. November 1992 (GVOBl. M-V S. 669), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 4. Juli 2011 (GVOBl. M-V S. 759, 765).

I. Ordnung sind dies die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU). Soweit Benutzungen der Gewässer II. Ordnung oder des Grundwassers erfolgen, sind dies die Landräte und Oberbürgermeister der kreisfreien Städte. Sie nehmen die Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.¹⁴⁶

Das Wasserentnahmeentgelt steht gemäß § 16 Abs. 3 LWaG dem Land zu. Die Einnahmen sind zweckgebunden für Maßnahmen zu verwenden, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte oder der Gewässerunterhaltung dienen¹⁴⁷ (Kapitel 0802 MG 40).

1 Einnahmen des Landes aus dem Wasserentnahmeentgelt

1.1 Differenzen zwischen geplanten und tatsächlichen Einnahmen

(433) Der Landesrechnungshof stellte erhebliche Differenzen zwischen den im Haushaltsplan des Landes veranschlagten und den tatsächlichen Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt fest.

Das Land plante ab 2010 jährlich 5 Mio. Euro Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt. Über den Prüfungszeitraum von 2010 bis 2013 betrachtet wären dies insgesamt 20 Mio. Euro. Die tatsächlichen Einnahmen des Landes betragen zu Beginn der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes im Juli 2013 jedoch insgesamt nur rd. 14,5 Mio. Euro. Im zweiten Halbjahr 2013 wurden dem Landeshaushalt – auch im Ergebnis der Prüfung – Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt von rd. 1,5 Mio. Euro zugeführt. Die Einnahmen lagen am Jahresende bei insgesamt rd. 16,0 Mio. Euro. Den Hauptanteil bildeten mit insgesamt rd. 14,8 Mio. Euro (rd. 93 %) die Entgelte für die Benutzung der Gewässer II. Ordnung und des Grundwassers.

1.2 Wahrnehmung der Fachaufsicht

(434) Trotz der über Jahre offensichtlichen und wesentlichen Differenzen zwischen den veranschlagten und tatsächlichen Einnahmen blieb das Landwirtschaftsministerium untätig und steuerte dem nicht entgegen. Im Ministerium fehlten Kontrollmechanismen zur Überwachung der Zuführung der Wasserentnahmeentgelte an den Landeshaushalt. Zudem nahm es als oberste Wasserbehörde seine umfassenden Informations- und Einwirkungsrechte und -pflichten im Rahmen der Fachaufsicht gegenüber den oberen und unteren Wasserbehörden nicht im ausreichenden Maße wahr. Insbesondere gab das Ministerium nicht vor, bis wann das von der unte-

¹⁴⁶ §§ 106, 107 Abs. 1 LWaG.

¹⁴⁷ § 18 Abs. 3 LWaG.

ren Wasserbehörde festgesetzte und eingenommene Wasserentnahmeentgelt dem Land zuzuführen ist.

Der Landesrechnungshof ist den Ursachen für die erheblichen Abweichungen zwischen den veranschlagten und tatsächlichen Einnahmen u. a. bei zwei Landkreisen und einer kreisfreien Stadt vertieft nachgegangen. Er hat festgestellt, dass bei der Erhebung der Entgelte für die Entnahmen aus den Gewässern II. Ordnung und dem Grundwasser die unteren Wasserbehörden der Landkreise und der kreisfreien Stadt sehr unterschiedlich vorgehen. Bei den geprüften Stellen bestanden erhebliche Defizite, die insbesondere auf wesentliche organisatorische Probleme und Verfahrensfehler zurückzuführen sind. So konnte der Landesrechnungshof nicht zweifelsfrei feststellen, ob letztlich alle Entgeltpflichtigen erfasst waren und die Entgelte vollständig erhoben wurden. Des Weiteren leiteten die geprüften zwei Landkreise und die kreisfreie Stadt Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt nicht oder verspätet dem Landeshaushalt zu. Allein die drei vom Landesrechnungshof vertieft geprüften Behörden führten Einnahmen von rd. 1,2 Mio. Euro nicht und rd. 200.000 Euro verspätet sowie rd. 1,5 Mio. Euro mit falschen Kassenzeichen dem Landeshaushalt zu. Diese wesentlichen Feststellungen mit kommunalem Bezug hat der Landesrechnungshof in seinem Kommunalfinanzbericht 2014¹⁴⁸ im Einzelnen dargestellt.

1.3 Bemerkungen des Landesrechnungshofes

(435) Der Landesrechnungshof beanstandet, dass die zweckgebundenen Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt unter Verletzung des § 34 Abs. 1 LHO nicht rechtzeitig und vollständig dem Landeshaushalt zugeführt worden sind. In der Folge standen Teile des Aufkommens aus dem Wasserentnahmeentgelt für die vorgesehene Zweckbestimmung nicht zur Verfügung. Dies führte zu einer eingeschränkten Planungssicherheit für die aus Kapitel 0802 MG 40 finanzierten Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte oder der Gewässerunterhaltung.

Das Landwirtschaftsministerium als oberste Wasserbehörde wird seine Aufgaben als Fachaufsichtsbehörde verstärkt wahrnehmen und im Rahmen der Fachaufsicht nicht nur Einfluss auf die Rechtmäßigkeit, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandels der oberen und unteren Wasserbehörden nehmen müssen.

Dazu wird das Ministerium kurzfristig Kontrollmechanismen zur Überwachung des zeitnahen Zahlungseinganges der Entgelte einrichten müssen.

¹⁴⁸ Vgl. Landesrechnungshof (Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2014, S.148 ff.

Des Weiteren hat das Ministerium mit dem Ziel der rechtzeitigen und vollständigen Erhebung von Einnahmen geeignete Maßnahmen zu treffen, die eine unmittelbare Festsetzung der Wasserentnahmeentgelte durch die untere Wasserbehörde und die zeitnahe Zuführung der eingegangenen Entgelte an den Landeshaushalt sicherstellen. Hierbei sollte es auch die Möglichkeit prüfen, einen Fälligkeitstermin für die Zuführung des Wasserentnahmeentgeltes an den Landeshaushalt einzuführen. Da der Festsetzungsbescheid in der Regel im ersten Quartal des Jahres erstellt wird und gemäß § 18 Abs. 3 LWaG das Entgelt einen Monat nach Bekanntgabe des Festsetzungsbescheides fällig ist, können die unteren Wasserbehörden die eingekommenen Wasserentnahmeentgelte im ersten Halbjahr und nicht erst, wie vom Landesrechnungshof vielfach festgestellt – zum Jahresende dem Land überweisen.

Das Ministerium sollte gemeinsam mit den unteren Wasserbehörden prüfen, ob bestehende Verfahren zur Erhebung der Wasserentnahmeentgelte und Datenerfassungssysteme ggf. optimiert landesweit übernommen werden können. Zielstellung sollte die vollständige Erfassung der Entgeltpflichtigen nebst der erlaubten und tatsächlichen Entnahmemenge sowie die zeitnahe Erhebung der Wasserentnahmeentgelte auf Basis eines möglichst einheitlichen und landesweit kompatiblen Datenerfassungssystems sein.

1.4 Stellungnahme des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz

(436) Das Landwirtschaftsministerium werde im Rahmen seiner Fachaufsicht kontrollieren, ob alle Festsetzungsstellen organisatorische Regelungen getroffen und Verantwortlichkeiten festgelegt haben, die eine vollständige Erfassung der Entgeltpflichtigen sicherstellen. Künftig würden die kommunalen Festsetzungsstellen per Erlass angewiesen, die eingekommenen Beträge quartalsweise abzuführen. Durch die Zentrale Stelle für Abwasserabgabe/Wasserentnahmeentgelt beim LUNG werde ein regelmäßiger Abgleich der festgesetzten mit den eingekommenen Beträgen erfolgen. Bei nicht zeitnaher Abführung werde dies aktiv angemahnt und ggf. auch Auswirkungen auf die Erstattung des Verwaltungsaufwandes haben.

Das Ministerium werde neue Kassenzeichen für die Überweisung der Wasserentnahmeentgelte und der Abwasserabgabe durch die Landkreise und kreisfreien Städte vorgeben und die festgestellte Falschzuordnung von Einzahlungen korrigieren.

Das Ministerium und das LUNG werden die Festsetzungsbehörden bei der Einführung geeigneter IT-Anwendungen unterstützen. Geplant sei die Einführung eines „*Fachinformationssystems Wasserrechtlicher Vollzug*“. Wegen Verzögerungen bei der Entwicklung des Programms stehe die Einführung noch aus.

(437) Der Landesrechnungshof erachtet die mit der Stellungnahme dargelegten Maßnahmen für geeignet, zukünftig das Wasserentnahmeentgelt vollständig und zeitnah zu erheben und an den Landeshaushalt abzuführen. Hierzu sollte vorrangig die Einführung eines landesweit einheitlichen und kompatiblen Datenerfassungssystems vorangetrieben werden.

2 Vollständigkeit der Wasserbücher

(438) Über die Gewässer sind Wasserbücher¹⁴⁹ zu führen. Die oberste Wasserbehörde bestimmt Einrichtung, Inhalt und Form des Wasserbuches¹⁵⁰. Zuständige Behörde für das Führen des Wasserbuches ist das LUNG. Die Wasserbücher sollen alle laufenden Nutzungen, Erlaubnisse und Bewilligungen enthalten, die nach Anmeldung durch den Inhaber oder von Amts wegen eingetragen werden.¹⁵¹

Der Landesrechnungshof stellte zum Teil unvollständige Wasserbücher fest. Vorhandene Wasserrechte waren in Größenordnungen nicht im Wasserbuch enthalten. Besonders problematisch sind dabei die fehlenden Eintragungen alter Wasserrechte öffentlicher Wasserversorger. Gemäß § 21 WHG sind alle nicht bis zum 01.03.2013 angemeldeten alten Wasserrechte zum 01.03.2020 erloschen.

(439) Der Landesrechnungshof gibt zu bedenken, dass mit den fehlenden Eintragungen das Wasserbuch seiner Funktion als landesweiter Überblick über alle wasserrechtlichen Erlaubnisse nur eingeschränkt nachkommen kann. Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landwirtschaftsministerium im Rahmen seiner Fachaufsicht gegenüber den unteren Wasserbehörden Regularien vorzugeben, die sicherstellen, dass automatisch mit jeder Erlaubniserteilung die Eintragung ins Wasserbuch erfolgt. Zudem sollte es die unteren Wasserbehörden hinsichtlich der Lösung des Problems versäumter Eintragungen alter Wasserrechte fachlich unterstützen.

(440) Das Ministerium bestätigt in seiner Stellungnahme die Defizite bei der Führung des Wasserbuches. Es habe die unteren Wasserbehörden wiederholt angehalten, die rückständigen Eintragungen zu veranlassen und werde dies auch weiter tun.

Die geplante Einführung des „*Fachinformationssystems Wasserrechtlicher Vollzug*“ werde ein „*übergreifendes Datenmanagement von Wassernutzungen (Wasserrechtliche Erlaubnisse, Einleitungen und Entnahmen an Grund- und Oberflächengewässern, Eigen- und behördliche Überwachung, Wasserbuch)* ermöglichen und ... die Prozesse in den beteiligten Behörden un-

¹⁴⁹ § 87 WHG.

¹⁵⁰ § 132 LWaG.

¹⁵¹ VV Wasserbuch vom 29. Mai 1998 (AmtsBl. M-V S. 734), Bekanntmachung des Energieministeriums.

terstützen.“ Das Ministerium habe dieses Konzept mit den StÄLU, den Landkreisen und kreisfreien Städte abgestimmt und seine Umsetzung vereinbart.

Des Weiteren habe das Ministerium per Erlass vom 17.06.2014 gegenüber den unteren Wasserbehörden und den Wasser- und Bodenverbänden klargestellt, welche ergänzenden Unterlagen bzw. Nachweise es bedarf, um eine Eintragung in das Wasserbuch zu erwirken. Auch seien die unteren Wasserbehörden aufgefordert, alle wasserrechtlichen Erlaubnisse/Genehmigungen zu überprüfen und wenn nötig, mittels Änderungsbescheid anzupassen oder neu zu bescheiden. „Sind der unteren Behörde laufende Nutzungen hinreichend präzise bekannt, kann die Wasserbuchbehörde nach Vorlage der Nutzungsparameter diese Nutzung auch von Amts wegen eintragen.“ Dies gelte auch für amtsbekannte öffentliche Trinkwasserentnahmen. Insoweit habe es einer Anmeldung amtsbekannter Wasserrechte nicht bedurft.

(441) Der Landesrechnungshof erwartet eine zeitnahe Ergänzung vorhandener Wasserrechte im Wasserbuch.

3 Zentrale Stelle für Abwasserabgabe/Wasserentnahmeentgelt

(442) Das seinerzeit zuständige Umweltministerium hat der in 2001 beim LUNG eingerichteten Zentralen Stelle für Abwasserabgabe/Wasserentnahmeentgelt (ZstAbwAg/WEE) weitreichende Aufgaben¹⁵² übertragen. Neben Kontroll- und Koordinierungsaufgaben sowie der Erstattung der Verwaltungsaufwendungen¹⁵³ bereitet die ZstAbwAg/WEE für die StÄLU die Festsetzungsbescheide für Wasserentnahmen aus Gewässern I. Ordnung vor. Regelmäßig betrifft dies neun Entgeltpflichtige, die die ZstAbwAg/WEE zur Abgabe der Erklärung über die Wasserentnahme auffordert und für die sie Wasserentnahmeentgelte berechnet sowie die Festsetzungsbescheide vorbereitet. Der formale „Entscheidungsakt“ verbleibt bei den örtlich zuständigen StÄLU.

(443) Der Landesrechnungshof empfiehlt, das derzeit praktizierte Verfahren zur Erhebung der Entgelte für die Entnahmen aus Gewässern I. Ordnung insbesondere hinsichtlich der Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Auf die Einschaltung der ZstAbwAg/WEE zur Vorbereitung der Festsetzungsbescheide sollte wegen der Gefahr von Doppelarbeit und Kompetenzüberschneidung verzichtet werden. Die jeweiligen StÄLU sind ohnehin per Gesetz zuständig für die Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis für die Entnahmen aus Gewässern I. Ordnung¹⁵⁴.

¹⁵² Erlass „ZstAbwAg/WEE“ des Umweltministeriums Mecklenburg-Vorpommern vom 28.08.2001, Az: X 300a – 0121.

¹⁵³ Der Verwaltungsaufwand der Vollzugsbehörde bei der Erhebung des Wasserentnahmeentgeltes aus Gewässern II. Ordnung und dem Grundwasser wird durch das Land erstattet.

¹⁵⁴ § 107 Abs. 4 Nr. 1 LWaG.

Zudem erfolgt der eigentliche Verwaltungsakt zur Erhebung des Entgeltes durch die untere Wasserbehörde (StÄLU). Hingegen sollten zugewiesene Aufgaben wie das Berichtswesen, die Koordinierung des Verwaltungshandels und Kontrollaufgaben bei der ZstAbwAg/WEE verbleiben. Diesbezügliche Kompetenzen sollten konkretisiert und gestärkt werden.

(444) Das Landwirtschaftsministerium folgt in seiner Stellungnahme den Empfehlungen des Landesrechnungshofes. Künftig werde die ZstAbwAg/WEE nicht mehr die Festsetzungsbescheide für die Benutzung an Gewässern erster Ordnung vorbereiten. Hingegen werde die Stellung der ZstAbwAg/WEE zur Unterstützung bei der Wahrnehmung der fachaufsichtlichen Aufgaben hervorgehoben. Im Erstattungsverfahren für den Verwaltungsakt beim Vollzug des Wasserentnahmeentgeltes würden zudem Regelungen eingeführt, die eine bessere Kontrolle der vollständigen, zeitnahen und termingerechten Zuweisung der erhobenen Entgelte an den Landeshaushalt sicherstellen.

4 Angemessenheit der Höhe des Wasserentnahmeentgeltes und der Befreiungstatbestände

(445) Im Ergebnis des Vergleichs der in Mecklenburg-Vorpommern geltenden Regelungen mit denen anderer Bundesländer hält der Landesrechnungshof eine Überprüfung der Höhe der Wasserentnahmeentgelte und der entgeltfreien Benutzungstatbestände für geboten:

4.1 Höhe der Wasserentnahmeentgeltes

(446) Der Ländervergleich ergibt, dass neben Mecklenburg-Vorpommern weitere zwölf Bundesländer Wasserentnahmeentgelte erheben. Die Höhe der Abgabesätze ist sehr unterschiedlich.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern erhebt seit 2010 von den Entgeltpflichtigen für das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser einen Abgabesatz von 0,05 Euro/m³ und für das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern einen Abgabesatz von 0,02 Euro/m³.¹⁵⁵ Damit bewegt sich die Höhe der Abgabesätze in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu denen anderer Bundesländer an der unteren Grenze. Die höchsten Abgabesätze für die Nutzung des Grundwassers fordern beispielsweise das Land Berlin mit 0,31 Euro/m³ oder das Land Brandenburg mit 0,10 Euro/m³. Die Länder Bayern, Hessen und Thüringen fordern kein Wasserentnahmeentgelt.

(447) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die derzeit geltenden Abgabesätze zu prüfen. Andere mit Mecklenburg-Vorpommern durchaus vergleichbare Länder, wie z. B. das Land Bran-

¹⁵⁵ § 16 Abs. 3 LWaG.

denburg, erheben deutlich höhere Wasserentnahmeentgelte für das Grundwasser. Dabei ist zu berücksichtigen, dass selbst vergleichsweise hohe Abgabesätze von Wissenschaftlern als zu niedrig eingeschätzt werden, um eine annähernde Kostendeckung der genutzten Ressourcen und die angestrebte Lenkungswirkung zum sparsamen Umgang mit Wasser zu erzielen.¹⁵⁶ Art. 9 der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)¹⁵⁷ und § 42 Abs. 2 WHG verpflichten die Länder seit 2010 Ressourcen- und Umweltkosten deckende Wasserpreise nach dem Verursacherprinzip zu erheben. So waren die *„Mitgliedsstaaten [...] gemäß Art. 9 Abs. 1 Unterabsatz 2 WRRL verpflichtet, bis 2010 dafür zu sorgen, dass ihre Wasserpreisgestaltung für die Wasserdienstleistungen angemessene Anreize für die Benutzer setzt, Wasserressourcen effizient zu nutzen. Die Verpflichtung zu einem angemessenen Anreiz meint mehr als nur eine kostendeckende Gebühren- bzw. Entgeltpolitik. Sie verlangt, dass die 'Wassergebührenpolitik' verursachergerecht ausgerichtet wird, weil nur so der von der WRRL geforderte angemessene Anreiz hergestellt werden kann.“*¹⁵⁸

Daraus ergibt sich für das Land Mecklenburg-Vorpommern die Verpflichtung, den durch die Nutzung der Ressource Wasser erzielten Sondervorteil ökonomisch zu bewerten und vom Nutznießer angemessen abzuschöpfen.

(448) Das Landwirtschaftsministerium führt in seiner Stellungnahme aus, dass *„der durch die Nutzung der Ressource Wasser erzielte Sondervorteil [zwar] ökonomisch zu bewerten und vom Nutznießer angemessen abzuschöpfen [ist]. Das Gesamtkonzept des Wasserentnahmeentgeltes muss aber auch ökonomisch und politisch durchsetzbar sein.“*

Im Zuge der Novellierung des Landeswasserrechts werde die Frage der Abgabensätze nochmals überprüft.

4.2 Befreiungstatbestände

(449) Fast alle Bundesländer, die Wasserentnahmeentgelte erheben, haben für wasserintensive Wirtschaftszweige Ausnahmeregelungen getroffen.

In Mecklenburg-Vorpommern gelten nach § 16 Abs. 2 LWaG zahlreiche entgeltfreie Benutzungstatbestände für die Wasserentnahmen. Keine Entgelte werden erhoben für die Was-

¹⁵⁶ Endbericht (Entwurf) zum Projekt „Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe“ des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung und der Universität Leipzig, Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement, Punkt 71 der Kurzfassung.

¹⁵⁷ Wasserrahmenrichtlinie – Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Gewässerpoltik (ABI: L327 vom 22. Dezember 2000 S. 1).

¹⁵⁸ Unter Fußnote 156 benannter Endbericht, Punkt 3 der Kurzfassung.

serentnahmen u. a. zum Zwecke der Gefahrenabwehr, des Gemeingebrauches oder für die Benutzung einer Wassermenge von insgesamt nicht mehr als zweitausend Kubikmeter im Kalenderjahr. Entgeltfrei ist auch das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten, Ableiten von Wasser für Zwecke der Fischerei, der landwirtschaftlichen und erwerbsgärtnerischen Beregnung.

Der Landesrechnungshof stellte an Hand eines beispielhaft ausgewählten Landkreises fest, dass die Landwirtschafts-, Gartenbau- und Fischereiunternehmen auf der Grundlage der wasserrechtlichen Erlaubnis die Möglichkeit haben, dem Grund- bzw. Oberflächenwasser pro Jahr rd. 6,2 Mio. m³ entgeltfrei zu entnehmen. Unter der Annahme der maximalen Ausnutzung der wasserrechtlichen Erlaubnis hätten die Entnahmemengen zu Einnahmen von ca. 250.000 Euro pro Jahr führen können. Dies verdeutlicht die Größenordnung der entgeltfreien Wasserentnahmen.

(450) Der Landesrechnungshof gibt zu bedenken, dass die derzeitigen Befreiungsregelungen für Wasserentnahmen dem gesetzgeberischen Ziel des § 18 Abs. 4 LWaG und des Art. 9 WRRL zuwider laufen. Das Landwirtschaftsministerium sollte dies prüfen. Das Wasserentnahmeentgelt und deren Befreiungstatbestände sind dabei allein nach ihrem Vorteilsausgleichs- und Lenkungspotential zu beurteilen. Wissenschaftliche Einschätzungen empfehlen, dass *„die Ermäßigung und Befreiung bestimmter Nutzungen von der Abgabepflicht mit Blick auf die umweltpolitischen Ziele kritisch zu hinterfragen und mit wirtschaftspolitischen Interessen abzuwägen [ist]. Zunächst ist der Nutzungszweck entnommenen Wassers in ökonomischer Hinsicht keine Rechtfertigung für eine Ermäßigung oder Befreiung bestimmter Nutzungsarten, da der Abgabezugriff auf den Tatbestand der Entnahme abstellt. Eine Entnahmeabgabe sollte sich nach Art und Menge des entnommenen Wassers sowie der dadurch bewirkten Knappheit bemessen, nicht aber nach dem Verwendungszweck.“*¹⁵⁹

(451) Das Ministerium führt in seiner Stellungnahme aus, dass der Gesetzgeber nach parlamentarischer Beratung und unter Berücksichtigung und Abwägung fachlicher und rechtlicher Argumente über Befreiungstatbestände von dieser grundsätzlichen Entgeltspflicht entscheide. Die Berechnung des Landesrechnungshofes sei fiktiv. Sie basiere auf erlaubten Höchstentnahmemengen, die in der Regel nicht ausgeschöpft würden. Die daraus abgeleitete Hochrechnung könne nicht als Einnahmeerwartung interpretiert werden.

Im Zuge der Novellierung des Landeswasserrechts würden die Fragen der Befreiungstatbestände nochmals überprüft.

¹⁵⁹ Unter Fn. 156 benannter Endbericht, Punkt 68 der Kurzfassung.

(452) Der Landesrechnungshof hat ganz bewusst anhand eines Landkreises auf der Grundlage des Wasserbuches die fiktiven Entnahmemengen dargestellt, um die Größenordnung der entgeltfreien Entnahmen zu verdeutlichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zahlreiche Entnahmen – wie durch den Landrechnungshof festgestellt – nicht im Wasserbuch eingetragen sind und von weit mehr entgeltfreien Entnahmemengen auszugehen ist. Insoweit begrüßt der Landesrechnungshof die Zusage des Ministeriums im Zuge der Novellierung des Landeswasserrechtes die Fragen der Befreiungstatbestände und der Abgabensätze zu überprüfen. In diesem Zusammenhang sollten ggf. differenzierte Entnahmeentgelte und Anreizsysteme erwogen werden, um so dem gesetzgeberischen Zielen des § 18 Abs. 4 LWaG und des Art. 9 WRRL besser zu entsprechen.

(453) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

15 Förderung von Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen in der Agrar-, Forst- und Ernährungswirtschaft

Das Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern förderte zwei Sonderprojekte, die in erster Linie der Konzipierung förderfähiger Projekte dienen. Der Anteil der hierfür eingesetzten Fördermittel war im Verhältnis zu den geförderten Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen zu hoch. Die gewählte Finanzierungsart war für die Sonderprojekte nicht geeignet.

Die nach der Förderrichtlinie möglichen Höchstsätze hat das Amt als Regelfördersätze angewendet. Auf die Ermessensausübung hat es aufgrund der Finanzausstattung verzichtet.

(454) Das LALLF als Bewilligungsbehörde hat Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen im Rahmen des Schwerpunktes 1 des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2013 (EPLR M-V) unter dem Code 111 gefördert. Auf der Grundlage der EU-Übergangsregelungen¹⁶⁰ in die neue Förderperiode gewährte das LALLF 2014 weiterhin Zuwendungen aus noch nicht ausgeschöpften Mitteln dieses Programmplanungszeitraumes. Die Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen sollen der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft dienen, insbesondere zur Verbesserung der beruflichen Qualifikation beitragen. Des Weiteren sollen sie dem drohenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in der Landwirtschaft und der Abwanderung von Frauen aus dem ländlichen Raum entgegenwirken sowie zur Umstellung auf alternative Beschäftigungsmöglichkeiten beitragen.

(455) Gegenstand der Förderung sind Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen, die nicht Teil der normalen Berufsausbildung an agrar- und forstwirtschaftlichen Schulen sind. Gefördert werden die Vorbereitung, Organisation und Durchführung von Lehrgängen, Seminaren, Fachtagungen, Workshops, Praktika sowie Exkursionen, sofern sie Bestandteil einer nach der Richtlinie¹⁶¹ geförderten Bildungsmaßnahme sind.

¹⁶⁰ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 335/2013 der Kommission vom 12. April 2013, Abl. L 105 vom 13. April 2013.

¹⁶¹ Richtlinie zur Förderung von Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen in der Agrar-, Forst- und Ernährungswirtschaft vom 4. März 2008, AmtsBl. M-V S. 194, zuletzt geändert mit Artikel 5 der VV vom 11. Dezember 2013, AmtsBl. M-V S. 911.

Zuwendungsempfänger sind die Träger der Bildungsmaßnahmen. Diese Institutionen müssen gemäß § 6 des Weiterbildungsförderungsgesetzes¹⁶² anerkannt sein.

Die Höhe des Zuschusses beträgt bis zu 70 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Bei Bildungsmaßnahmen für Personen, die sich in einer Berufsaus- oder -fortbildung befinden sowie bei Projekten der Weiterbildung von ehrenamtlich tätigen Personen (Lehrgänge für Prüfer, für Auszubildende und Ausbilder) können Zuwendungen bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben bewilligt werden.

(456) Für die o. g. Zwecke hatte das Landwirtschaftsministerium ursprünglich ein Programmvolumen von 5,6 Mio. Euro bereitgestellt. Ausgezahlt hat es seit Beginn der Förderperiode bis zum 09.10.2014 insgesamt 2,7 Mio. Euro aus EU- und Landesmitteln. Nach zunächst zögerlichem Förderbeginn stellte sich seit 2011 ein durchschnittliches jährliches Ausgabeniveau von rd. 522.200 Euro ein.

Der Landesrechnungshof hat die Umsetzung des Förderprogramms in der Förderperiode 2007 bis 2013 stichprobenweise geprüft.

1 Förderung von zwei Sonderprojekten

(457) Die Bewilligungsbehörde fördert neben Lehrgängen, Seminaren, Fachtagungen, Workshops und Praktika zwei Sonderprojekte eines Bildungsträgers. Es handelt sich hierbei um die Projekte „Agrarkompetenz“ und „AzuBi-TransNet/BAI“. Beide Projekte haben vor allem vorbereitenden Charakter und sind den förderfähigen Berufsbildungsmaßnahmen vorgeschaltet. Die dafür ausgezahlte Fördermittelsumme betrug bis Ende 2012 rd. 600.000 Euro. Das waren rd. 33 % aller für das Förderprogramm bis dahin ausgezahlten Zuwendungen. Somit wurde rd. ein Drittel der Zuschüsse für vorbereitende, konzeptionelle und organisatorische Arbeiten eingesetzt. Dieser Anteil ist im Verhältnis zu den geförderten Berufsbildungsmaßnahmen zu hoch. Der Landesrechnungshof hat eine Evaluation beider Projekte angeregt.

(458) Das Ministerium hält den Umfang der Projekte für gerechtfertigt und notwendig. Vor dem Hintergrund der gegenüber der vorherigen Förderperiode geänderten Anforderungen der Europäischen Kommission nach Entwicklung eines breiteren Spektrums an Weiterbildungsangeboten und der Förderung von innovativen Bildungsangeboten sei die Durchführung insbesondere des Entwicklungsprojektes „Agrarkompetenz“ erforderlich gewesen. Beide Projekte würden 2014 einer Prüfung unterzogen. Es stimme mit dem Landesrechnungshof darin über-

¹⁶² Gesetz zur Förderung der Weiterbildung in Mecklenburg-Vorpommern (Weiterbildungsförderungsgesetz-WBFöG M-V) vom 20. Mai 2011, GVBl. M-V, S. 342.

ein, dass inzwischen ein hohes Niveau der Bildungsangebote erreicht worden sei. Das Ministerium werde daher nicht nur deren künftigen Umfang prüfen, sondern auch das Verhältnis des Vorbereitungsaufwandes zu den konkreten Fördervorhaben kritisch betrachten.

(459) Der Landesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass der Bildungsträger nicht zuletzt Dank der großzügigen Förderung des Projektes „Agrarkompetenz“ beachtliche Entwicklungsleistungen beispielsweise für ein hochwertiges fachspezifisches Bildungsangebot, den Aufbau eines Netzwerkes von Marktpartnern oder die Koordinierung der Zusammenarbeit der Bildungs- und Beratungsanbieter erbracht hat. Hiermit existiert ein tragfähiges Fundament für die Fortsetzung des Förderprogramms in der neuen Förderperiode. Er hält deshalb eine eher zurückhaltende Förderung des Vorbereitungsaufwandes zu Gunsten von Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen in Form von Lehrveranstaltungen und Kursen für angezeigt.

(460) Der Landesrechnungshof hält die für das Sonderprojekt „Agrarkompetenz“ gewählte Finanzierungsart für nicht (mehr) geeignet. Das derzeitige Verwaltungsverfahren zur Finanzierung mit einer anteiligen Zuwendung von 70 % der zuwendungsfähigen Ausgaben ist Problem behaftet und nicht transparent. Er sieht die Gesamtfinanzierung des Projektes als nicht gesichert an. Dem begünstigten Bildungsträger fehlen die ansonsten zur vollständigen Finanzierung zur Verfügung stehenden Teilnehmerentgelte. Hilfsweise hatte die Bewilligungsbehörde geduldet, dass bei einigen Weiterbildungskursen Entgelte für das Projekt „Agrarkompetenz“ zusätzlich eingefordert und im Verwendungsnachweis dem Sonderprojekt zugeordnet wurden.

(461) Das Ministerium schloss sich der Feststellung des Landesrechnungshofes an. Das Finanzierungsmodell sei grundsätzlich umzustellen. Erste Festlegungen dazu habe das Fachreferat getroffen. Eine Umsetzung solle mit der Antragstellung für das erste Halbjahr 2014 erfolgen. Von Seiten der Bewilligungsbehörde solle vor der Bewilligung besondere Aufmerksamkeit auf die Erklärung und Prüfung des Eigenmitteleinsatzes gelegt werden. Dieser sei prüffähig darzustellen.

2 Zuwendungsverfahren

(462) Das gesamte Zuwendungsverfahren war so angelegt, dass nahezu ohne Ausnahme der Förderhöchstsatz bewilligt und ausgezahlt werden konnte. Damit hat die Bewilligungsbehörde u. a. die Vorgaben aus den Bewirtschaftungserlassen des Finanzministeriums nicht beachtet, wonach die in Förderrichtlinien festgelegten Höchstsätze nicht als Regelfördersätze behandelt und nur im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens ausgeschöpft werden dürfen. Zudem ver-

gab die Bewilligungsbehörde die Chance, durch differenzierte Fördersätze Einfluss auf einen zielloptimierten Fördermitteleinsatz zu nehmen.

(463) In seiner Stellungnahme führte das Ministerium an, dass auf Grund der Finanzausstattung des Förderbereiches kein Ermessen ausgeübt und bisher auf die Anwendung unterschiedlicher Fördersätze und Auswahlkriterien verzichtet worden sei. In Anbetracht der Vielzahl unterschiedlicher Vorhaben und der Beachtung des Grundsatzes von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sei für die neue Förderperiode vorgesehen, abgestufte Fördersätze anzuwenden.

(464) Der Landesrechnungshof merkt an, dass ein sparsamer Einsatz von Fördermitteln in jedem Einzelfall, auch bei einer nicht bedarfsgerechten Finanzausstattung des Förderprogramms und auch bei hohen Finanzanteilen aus EU-Mitteln geboten ist.

(465) Die Bewilligungsbehörde hat bei der Ausführung des Förderprogramms nicht immer die Vorgaben der VV zu § 44 LHO beachtet. Die Prüfung hat in Einzelfällen zu Beanstandungen im Bereich der Antragsprüfung, der Kontrolle der Einhaltung von Auflagen aus Bewilligungsbescheiden, im Zusammenhang mit dem Erlass von Änderungsbescheiden, bei der Verwendungsnachweisprüfung sowie hinsichtlich der Dokumentation von Entscheidungen geführt.

(466) Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme die Beanstandungen zu den Einzelfällen überwiegend bestätigt. Es führte als Ursachen für die nicht immer vorschriftenkonforme Abarbeitung der Förderfälle u. a. Anfangsschwierigkeiten zu Beginn der Förderperiode wegen der verzögerten Anerkennung des nationalen Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (EPLR) an. Eine weitere Ursache sah es in der verspäteten Freigabe und damit Nutzbarkeit des Programmteils im Datenverarbeitungssystem „profil cs“ sowie in Personalengpässen der Bewilligungsbehörde. Es hat die Fehlerbeseitigung in der neuen Förderperiode zugesagt.

(467) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Justizministeriums

16 Verfahren der rechtlichen Betreuung

Die Ausgaben des Landes für die rechtliche Betreuung steigen seit Jahren an. Der jährliche Anstieg ist zwar seit 2009 stetig abgesunken, das Justizministerium sollte die Entwicklung jedoch im Auge behalten.

Die erheblichen Ausgaben haben ihre Ursache auch im Bundesrecht. Daher sollte das Justizministerium die Möglichkeiten einer weiteren Kostendämpfung im Betreuungswesen mittels Änderung des Bundesrechts unter Berücksichtigung der Anregungen des Landesrechnungshofes verfolgen.

1 Einführung in den Prüfungsgegenstand

(468) Der Grundsatz des Betreuungsrechts lautet: *„Kann ein Volljähriger auf Grund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung seine Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht besorgen, so bestellt das Vormundschaftsgericht auf seinen Antrag oder von Amts wegen für ihn einen Betreuer.“*

(469) Die Fallzahlen für die rechtliche Betreuung sind in den letzten zehn Jahren stetig angestiegen. Dabei haben sich die Zuwachsraten verringert. Für die Jahre 2003 bis 2013 ergibt sich das folgende Bild:

Tabelle 27: Zahl der Betreuungen (Bestand am Jahresende), 2003-2013¹⁶³

| Jahr | Bestand | Veränderungen zum Vorjahr |
|-------|---------|---------------------------|
| 2003 | 27.619 | |
| 2004 | 29.466 | 6,7 % |
| 2005 | 31.347 | 6,4 % |
| 2006 | 32.414 | 3,4 % |
| 2007 | 32.999 | 1,8 % |
| 2008* | 32.362 | - 1,9 % |
| 2009 | 33.099 | 2,3 % |
| 2010 | 34.068 | 2,9 % |
| 2011 | 34.557 | 1,4 % |
| 2012 | 35.219 | 1,9 % |
| 2013 | 35.228 | 0,0 % |

Quelle: Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung.

¹⁶³ Wegen einer Bestandsberichtigung im LG-Bezirk Schwerin nur eingeschränkt verwertbar, bundesweit lag der Anstieg von 2007 auf 2008 bei 2,4 %;

Der Anstieg der Fallzahlen rechtlicher Betreuung in Mecklenburg-Vorpommern berührt den Landeshaushalt insofern, als Betreute oft nicht über ausreichende Mittel verfügen, um die Kosten der rechtlichen Betreuung zu bestreiten. Diese Kosten trägt dann die Staatskasse.

(470) Obwohl die Fallzahlen der Betreuung zuletzt stagnierten, ist es in den vergangenen Jahren zu einer weiteren Steigerung der Ausgaben für das Betreuungswesen gekommen. Auch hier sind die Zuwachsraten geringer geworden, liegen aber, wie die nachfolgende Tabelle 28 zeigt, z. T. noch deutlich über den Zuwachsraten bei den Fallzahlen (hierzu s. Tabelle 27):

Tabelle 28: Entwicklung der Gesamtausgaben für Betreuer und Pfleger in Betreuungssachen im Epl. 09, 2008-2013

| Jahr | Gesamtausgaben | Veränderungen zum Vorjahr |
|------|----------------|---------------------------|
| | in Euro | in % |
| 2008 | 19.694.540 | |
| 2009 | 21.387.283 | 8,6 |
| 2010 | 22.739.639 | 6,3 |
| 2011 | 23.724.174 | 4,3 |
| 2012 | 24.722.788 | 4,2 |
| 2013 | 25.149.742 | 1,7 |

Quelle: Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung.

Die Annäherung der Zuwachsraten bei den Ausgaben an die bei den Fallzahlen dürfte auch auf die Bemühungen des Justizministeriums zur Ausgabenoptimierung zurückzuführen sein (Stärkung der Akzeptanz von Vorsorgevollmachten, Auswirkungen des Modellprojekts Betreuungsoptimierung durch soziale Leistungen¹⁶⁴ u. ä.).

(471) Der Landesrechnungshof hat im Wesentlichen bei drei Landgerichten die Verfahrensakten in Betreuungssachen geprüft, die bereits den Bezirksrevisoren bei den Landgerichten vorgelegen hatten und die während der letzten zwei Jahre abgeschlossen worden waren.

2 Abgrenzung der einzelnen Ausgaben für die rechtliche Betreuung

(472) Die Haushaltsrechnung weist folgende Ausgaben für die rechtliche Betreuung aus:

¹⁶⁴ BEOPS – Gemeinschaftsprojekt des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern, der Landeshauptstadt Schwerin und des Amtsgerichts Schwerin, 2010; BEOPS II – Projekt des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern in Zusammenarbeit mit der Caritas Mecklenburg e. V., 2011.

Tabelle 29: Ausgaben für die rechtliche Betreuung, 2009-2013, in Euro

| Ausgabetitel und Bestimmungszweck | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | in Euro | | | | |
| 0902 526.18 Aufwendungs- pauschale und Aufwendungs- ersatz für ehrenamtliche Be- treuer, Vormünder und Pfleger | 2.600.112,33 | 2.706.663,48 | 2.683.567,73 | 2.626.760,53 | 2.695.233,42 |
| 0902 526.19 Aufwendungser- satz und Vergütung für Berufs- vormünder, -pfleger und -be- treuer sowie Verfahrenspfleger | 19.258.164,18 | 20.973.114,32 | 22.265.917,58 | 23.391.670,69 | 23.866.715,14 |
| 1005 684.05 Zuschüsse an Betreuungsvereine nach dem Betreuungsgesetz ¹⁶⁵ | 136.230,00 | 134.897,00 | 131.363,00 | 121.013,20 | 134.463,00 |
| Gesamt | 21.994.506,51 | 23.814.674,80 | 25.080.848,31 | 26.139.444,42 | 26.696.411,56 |

Quelle: Haushaltsrechnung; eigene Berechnungen.

(473) Die in den beiden Titeln 0902 526.18 und 0902 526.19 gleichrangig aufgezählten (Berufs-)Betreuer, (Berufs-)Vormünder und (Verfahrens-)Pfleger haben unterschiedliche Aufgaben. Indem die Zweckbestimmungen der beiden Titel 0902 526.18 und 0902 526.19 (Berufs-)Betreuer, (Berufs-)Vormünder und (Verfahrens-)Pfleger jeweils gleichrangig zusammenfassen, lassen sie nicht erkennen, wie sich die Ausgaben für diese Aufgaben im Einzelnen verteilen.

Die vorliegenden Fallzahlen (vgl. Tabelle 30) lassen den Schluss zu, dass der größte Anteil der Ausgaben beim Titel 0902 526.19 auf die Vergütung von Berufsbetreuern entfällt.

(474) Die Unterteilung des Titels 0902 526.19 in der Bewirtschaftung in zehn verschiedene Unterkonten tritt weder im Haushaltsplan noch in den Erläuterungen zum Haushaltsplan zutage. Der Landtag übt sein Bewilligungsrecht über die in den Titel 0902 526.19 eingestellten Mittel damit ohne genaue Kenntnis der einzelnen Verwendungszwecke für diese Mittel aus. Angesichts des stetig von Jahr zu Jahr steigenden Haushaltsansatzes hält der Landesrechnungshof es für wünschenswert, wenn die Veranschlagung künftig umgestellt und die Ausgaben für die Berufsbetreuung im Haushaltsplan gesondert dargestellt würden.

(475) Das Justizministerium lehnt es ab, die Ausgaben für die Berufsbetreuer im Haushaltsplan gesondert darzustellen. Dies berge die Gefahr, dass zu anderen Zeiten andere Sachgebiete in den Vordergrund rücken. Damit werde letztlich einer Zersplitterung und Unübersichtlichkeit des Haushaltsplanes Vorschub geleistet. Eventuelle zusätzliche Informationsbedürfnisse des Landtages könnten über die Kosten- und Leistungsrechnung erfüllt werden.

(476) Eine Information des Landtages über die Kosten- und Leistungsrechnung wäre zwar theoretisch möglich, ist aber bei weitem nicht so praktikabel wie über die Veranschlagung im

¹⁶⁵ Diese Ausgaben sind nicht Gegenstand der Prüfung.

Haushaltsplan. Eine Zersplitterung des Haushaltsplanes zu Lasten seiner Übersichtlichkeit wäre jedenfalls nicht zu befürchten, wenn lediglich die Ausgabengruppen, wie sie zurzeit in den Unterkonten für die Bewirtschaftung des Titels 0902 526.19 geführt werden, in den Erläuterungen zu diesem Titel aufgeführt würden.

3 Betreuerauswahl aus der Perspektive der Landeskasse

(477) Berufsbetreuer sind gegenüber ehrenamtlichen Betreuern nachrangig einzusetzen. Für die Jahre 2009 bis 2013 sind die Erstbestellungen der Betreuer landesweit wie folgt erfasst:

Tabelle 30: Betreuer nach Art und Zahl der Erstbestellungen am jeweiligen Jahresende, 2009-2013¹⁶⁶

| Betreuer | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Familienangehörige | 3.607 (60 %)* | 3.511 (57 %) | 3.425 (56 %) | 3.126 (54 %) | 2.719 (51 %) |
| Sonstige ehrenamtliche Betreuer | 410 (7 %) | 401 (6 %) | 350 (6 %) | 348 (6 %) | 356 (7 %) |
| Rechtsanwälte als Berufsbetreuer | 116 (2 %) | 171 (3 %) | 227 (4 %) | 182 (3 %) | 201 (4 %) |
| Sonstige Berufsbetreuer | 1.271 (21 %) | 1.382 (22 %) | 1.421 (23 %) | 1.534 (26 %) | 1.493 (28 %) |
| Vereinsbetreuer | 627 (10 %) | 692 (11 %) | 613 (10 %) | 616 (11 %) | 588 (11 %) |
| Behördenbetreuer | 4 (<1 %) | 5 (<1 %) | 46 (1 %) | 2 (<1 %) | 4 (<1 %) |
| Verein | 5 (<1 %) | 3 (<1 %) | 3 (<1 %) | 2 (<1 %) | 15 (<1 %) |
| Behörde | 1 (<1 %) | 18 (<1 %) | 10 (<1 %) | 0 | 0 |
| Gesamt | 6.041 | 6.183 | 6.095 | 5.810 | 5.376 |

Quelle: Statistik für Verfahren nach dem Betreuungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(478) Setzt man die vorstehende Tabelle in Bezug zu den Ausgaben für die rechtliche Betreuung aus dem Landeshaushalt (vgl. Tabelle 29), so wird deutlich, dass ehrenamtliche Betreuer für einen vergleichsweise geringen Anteil an den Ausgaben einen Großteil der Betreuungsfälle abdecken.

Aus diesem Grund empfiehlt der Landesrechnungshof, die ehrenamtliche Betreuung nachdrücklich zu stärken, zumal trotz sinkender Betreuungsfälle insgesamt die Erstbestellungen von Berufsbetreuern angewachsen und entsprechend die Ausgaben in den letzten Jahren nach wie vor gestiegen sind.

(479) Das Justizministerium legt hierzu dar, wie bundesweit und ressortübergreifend auf allen Ebenen nicht nur das Ehrenamt im Betreuungswesen gestärkt werde. Vielmehr gebe es auch verschiedene Bestrebungen, die Nachrangigkeit der rechtlichen Betreuung im Verhältnis zu sozialrechtlich orientierten Unterstützungsmöglichkeiten sicherzustellen.

¹⁶⁶ Prozentzahlen wurden auf das jeweilige Jahr bezogen und gerundet. Wegen Rundungsdifferenzen ergibt die Addition der Prozentwerte nicht notwendig 100 in jedem Jahr.

(480) Der Landesrechnungshof begrüßt diese Bestrebungen. Dabei sollte das Ministerium jedoch weiterhin die Ausgabenentwicklung für die rechtliche Betreuung konsequent im Blick behalten, um ggf. weitere Maßnahmen einleiten zu können.

4 Ansprüche der Staatskasse zum Abschluss des Betreuungsverfahrens

(481) Der Betreuer hat nach der Beendigung seines Amtes dem Betreuten das verwaltete Vermögen herauszugeben und über die Verwaltung Rechenschaft abzulegen. Häufig endet das Betreuungsverfahren mit dem Tod des Betreuten. Dann hat der Betreuer gegenüber den Erben Rechnung zu legen.

(482) In den geprüften Akten wurden in keinem der Fälle, in denen die Kosten des Betreuungsverfahrens von der Staatskasse getragen worden waren, die so im Laufe des Verfahrens angefallenen Ausgaben zusammengefasst. Ebenso gab es in der Regel keine Vermerke dazu, ob ein Regress gegenüber den Erben – und ggf. dessen Aussicht auf Erfolg – geprüft wurde.

Ohne eine zusammenfassende Abrechnung ist nicht zu erkennen, wie hoch die Ausgaben für das einzelne Betreuungsverfahren aus dem Landeshaushalt waren. Ohne einen entsprechenden Vermerk ist aus der Akte nicht zu entnehmen, ob es möglich ist, einen etwa vorhandenen Nachlass des Betreuten haftbar zu machen.

Offene Forderungen der Staatskasse gegen den Nachlass des Betreuten werden in der Regel nicht vorsorglich dem Nachlassgericht oder dem Grundbuchamt mitgeteilt bzw. angefragt, ob dort Erkenntnisse zum Betreuten bzw. seinem Nachlass vorhanden sind, die einen Regress der Staatskasse für Ausgaben im Betreuungsverfahren erfolgreich erscheinen lassen. Ohne eine Mitteilung bzw. Anfrage beim Abschluss eines Betreuungsverfahrens an das Nachlassgericht und das Grundbuchamt reduziert sich die Möglichkeit, den etwaigen Nachlass eines Betreuten für die Ausgaben aus dem Landeshaushalt in Regress zu nehmen, erheblich.

(483) Eine routinemäßige Mitteilung über den Abschluss eines aus der Staatskasse finanzierten Betreuungsverfahrens und die daraus bestehenden Regressforderungen an das Nachlassgericht könnte die Aufdeckung verborgen gebliebener Vermögenswerte des verstorbenen Betreuten erleichtern. Auch eine entsprechende Mitteilung an das Grundbuchamt könnte zu der Auskunft führen, dass der Betreute unentdeckt gebliebener Grundstückseigentümer oder der Inhaber sonstiger Rechte an Grundstücken gewesen ist. Eine Mitteilung an das Grundbuchamt erscheint auch im Hinblick darauf nutzbringend, dass ein angemessenes Hausgrundstück zum Schonvermögen des Betreuten zählt. Ist der Betreute aber verstorben, fällt die Immobilie in

seinen Nachlass und zählt grundsätzlich zu dem Vermögen, das für Regressforderungen der Staatskasse aus verauslagten Betreuungsausgaben haftet¹⁶⁷.

(484) Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, die Kostendeckung im Betreuungswe-
sen insbesondere auch durch Förderung des Kostenbewusstseins der handelnden Amtsträger
zu verbessern. Daher bittet er das Justizministerium, zu prüfen, inwieweit es mit geeigneten
Maßnahmen darauf hinwirken kann, dass zum Abschluss eines jeden Betreuungsverfahrens,
das ganz oder teilweise aus der Staatskasse finanziert worden ist,

- eine zusammenfassende Abrechnung über die Ausgaben aus öffentlichen Mitteln er-
folgt und
- ein Vermerk in die Akten aufgenommen wird, ob ein Regress gegenüber den Erben
und ggf. dessen Aussicht auf Erfolg geprüft wurde,
- die Höhe der möglichen Regressforderung der Staatskasse routinemäßig sowohl dem
Nachlassgericht als auch dem Grundbuchamt mitgeteilt bzw. dort angefragt wird, ob
dort Erkenntnisse zum Betreuten bzw. seinem Nachlass vorhanden sind, die einen
Regress der Staatskasse für Ausgaben im Betreuungsverfahren erfolgreich erscheinen
lassen.

(485) Das Justizministerium sieht Ansatzpunkte dafür, dass eine Förderung des Kostenbe-
wusstseins durch zusätzliche Fortbildungen und einen organisierten Erfahrungsaustausch
möglich und notwendig ist. Die vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen hält
es jedoch im Verhältnis zum zu erwartenden Nutzen für zu aufwändig, da nach Schätzungen
in 80 % der Betreuungsverfahren der Betreute mittellos sei.

(486) Das Justizministerium sollte bei den ins Auge gefassten Fortbildungen bzw. Erfah-
rungsaustauschen darauf achten, dass dort auch vermittelt wird, wie Anzeichen dafür, dass der
Betreute Eigentümer verwertbarer Vermögensgegenstände ist, erkannt werden können.

¹⁶⁷ Eine Ausnahme hiervon gilt nur, wenn das Hausgrundstück nach dem Tod des Betreuten von seinen Angehö-
rigen bewohnt werden soll.

5 Die Auswirkungen des Bundesrechts auf den Landeshaushalt

5.1 Die Anerkennung der Qualifikation von Berufsbetreuern

(487) Die Vergütung der Berufsbetreuer bemisst sich nach Zeitaufwand und Qualifikation. Sie ist in Abhängigkeit von nachgewiesenen Kenntnissen bzw. Ausbildungsabschlüssen in drei Stufen eingeteilt. Die Vergütung beträgt 27 Euro/Stunde in Qualifikationsstufe 1. Sie kann sich auf bis zu 44 Euro in Qualifikationsstufe 3 erhöhen.

(488) Aus den geprüften Akten war erkennbar, dass Betreuer sich häufig im laufenden Betreuungsverfahren darum bemühen, die Anerkennung einer höheren Qualifikationsstufe zu erreichen. Ebenso machten ehrenamtliche Betreuer geltend, dass sie nunmehr mehr als zehn rechtliche Betreuungen führten, somit ab sofort die Voraussetzungen als Berufsbetreuer erfüllten und sich ihre Vergütung dementsprechend erhöhe.

(489) Die Bearbeitung der Qualifikation der Berufsbetreuer in den Verfahrensakten der einzelnen Betreuung ist nicht nur aufwändig und verteuert das Verfahren direkt – durch die höhere Vergütung der Betreuer für den Rest des Verfahrens – und indirekt, nämlich durch den höheren Aufwand für den Rechtspfleger und ggf.¹⁶⁸ auch für den Richter. Sie führt außerdem dazu, dass an keiner Stelle in der Justiz ein vollständiges Bild über die Tätigkeit der Berufsbetreuer besteht. Dabei kann es theoretisch hinsichtlich desselben Betreuers von Gericht zu Gericht oder auch von Verfahren zu Verfahren zu unterschiedlichen Bewertungen bzw. Ergebnissen kommen.

5.2 Grenzen der Kostenerstattung aus dem Betreutenvermögen

(490) Der Staatskasse entstehen durch die ärztliche Begutachtung zu Beginn jedes Betreuungsverfahrens in der Regel Auslagen in Höhe von 150-250 Euro. Diese können oftmals nicht aus dem Betreutenvermögen erstattet werden, da die Grenze für die (Rück-)Forderung gerichtlicher Kosten und Auslagen im Betreuungsverfahren bei einem Vermögen von 25.000 Euro liegt. Dagegen liegt das Schonvermögen gegenüber der Rückforderung überzahlter Betreuervergütung grundsätzlich bei 2.600 Euro.

(491) Es ist nicht nachzuvollziehen, warum in demselben Betreuungsverfahren das Schonvermögen gegenüber der (Rück-)forderung gerichtlicher Auslagen der Landeskasse für Zahlungen an den begutachtenden Arzt bei 25.000 Euro und für Rückforderungen überzahlter Betreuervergütung nur bei 2.600 Euro liegt.

¹⁶⁸ Wenn nämlich Rechtsmittel gegen eine Entscheidung des Rechtspflegers eingelegt wird.

5.3 Möglichkeiten der Landesregierung

(492) Steigende Betreuungsausgaben stellen bundesweit ein Problem dar¹⁶⁹ und die Rechtsänderungen, die auch eine Kostendämpfung in diesem Bereich zum Ziel hatten,¹⁷⁰ haben dieses Ziel allenfalls ansatzweise erreicht. Der Landesrechnungshof bittet das Justizministerium daher zu prüfen, inwieweit eine Initiative zu einer Bundes-Gesetzesänderung in Betracht kommt, die darauf gerichtet ist:

- ein einheitliches Zulassungsverfahren für Berufsbetreuer beim Landgericht des jeweiligen Geschäftssitzes einzuführen – ein solches Verfahren für Berufsbetreuer könnte die Betreuungsgerichte entlasten –,
- die zu Beginn eines Betreuungsverfahrens zuerkannte Vergütung grundsätzlich bis zu dessen Beendigung festzuschreiben und
- die Grenze für die Erstattung gerichtlicher Kosten und Auslagen aus dem Betreutenvermögen auf 2.600 Euro abzusenken, um die Erstattung gerichtlicher Auslagen für ärztliche Begutachtungen aus dem Vermögen des Betreuten zu erleichtern.

(493) Das Justizministerium hält eine Initiative zur Änderung der Bundesgesetzgebung teilweise für schwer durchsetzbar bzw. teilweise auch für nicht geboten:

- Ein einheitliches Zulassungsverfahren für Berufsbetreuer hält das Justizministerium derzeit weder für aussichtsreich noch für zielführend. Eine Entlastung der Justiz sei fraglich, da Rechtsstreitigkeiten im Zulassungsverfahren zu erwarten seien. Zudem bestehe das Risiko einer zu starken Verfestigung eines Berufsbildes des Betreuers, was überdies der Forderung der Berufsverbände nach höheren Vergütungssätzen neuen Raum gäbe.
- Eine Festschreibung der Betreuervergütung zu Beginn des Verfahrens verhindere nicht nur die Erhöhung, sondern auch die Herabsetzung im Verfahrensverlauf. Außerdem könne eine solche Regelung die Bereitschaft, Betreuungen zu übernehmen, zurück gehen lassen. Zudem fürchte die Praxis gerichtlichen Mehraufwand durch vermehrte Anträge auf Betreuerwechsel.

¹⁶⁹ Bundesweit sind die Gesamtkosten für die rechtliche Betreuung gestiegen, und zwar zwischen 2004 und 2010 von rd. 444 Mio. Euro auf rd. 740 Mio. Euro und damit um rd. 67 %, vgl. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2012): Ausgabenmonitoring und Expertisen zum Betreuungsrecht 2011, Sonderheft Bt-PRAX 2012, S 12.

¹⁷⁰ Vgl. BT-Drs. 15/4874, S. 32 zu § 5 Abs. 2 E-VBVG.

- Eine Absenkung der Grenze für die Erstattung gerichtlicher Kosten und Auslagen aus dem Betreutenvermögen auf 2.600 Euro dürfe schwer durchsetzbar sein. Schon die jetzige Grenze sei ein Kompromiss vor dem Hintergrund seinerzeit erwogener vollständiger Gerichtskostenfreiheit des Betreuungsverfahrens. Gleichwohl solle der Vorschlag des Landesrechnungshofes im Kreis der Kostenreferenten auf seine Erfolgsaussichten hin diskutiert werden.

(494) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass sich das Justizministerium ins Einzelne gehend mit seinen Vorschlägen auseinandersetzt, auch wenn ihn die Argumentation des Ministeriums zwar im Wesentlichen, aber nicht immer in allen Einzelheiten zu überzeugen vermag.

- Sofern ein einheitliches Zulassungsverfahren für Berufsbetreuer nur eine Registrierung unter den gegenwärtig geltenden Voraussetzungen für die Vergütungsstufen bedeutet, ist es eher fern liegend, dass der Aufwand für die Justiz – wie das Justizministerium meint – im Ergebnis gleich bleibt. Mögliche Rechtsstreitigkeiten fielen nämlich nur je Betreuer einmal im Zulassungsverfahren an und nicht wie zurzeit gegebenenfalls in mehreren Betreuungsverfahren parallel.
- Auch das Argument, dass eine Festschreibung der Betreuervergütung zu Beginn des Verfahrens nicht nur die Erhöhung, sondern auch die Herabsetzung derselben im Verfahrensverlauf hindere, überzeugt nicht. Sofern die Höhe der Vergütung etwa durch falsche Angaben des Betreuers zustande kommt, sollte eine Berichtigung ohnehin von Amts wegen möglich sein. Bei der Änderung der Vergütungshöhe durch Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse hingegen dürfte es sich in aller Regel um eine Erhöhung der Vergütung handeln.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Möglichkeiten einer weiteren Kostendämpfung im Betreuungswesen mittels Änderung des Bundesrechts in der Zukunft im Blick zu behalten und aufmerksam zu analysieren.

(495) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Gleichstellung und Soziales

17 Stiftung „Hilfen für Frauen und Familien“

Die Wirtschaftspläne der Stiftung, die Bestandteil der Erläuterungen der Landeshaushaltspläne sind, bilden die Finanzsituation der Stiftung nicht zutreffend ab. Der Haushaltsgesetzgeber kann die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuschüsse des Landes für Stiftungszwecke daher nur unzureichend beurteilen. Die Stiftung hat die vom Haushaltsgesetzgeber für Leistungen an Hilfebedürftige bestimmten Mittel in erheblichem Umfang zur Erhöhung ihres Anlagevermögens verwendet. Sie hat auf diese Weise auch zeitweise eingetretene Wertverluste des Anlagevermögens kompensiert. Der Landesrechnungshof hat auch Defizite bei einzelnen von der Stiftung erbrachten Leistungen festgestellt.

(496) Die Stiftung „Hilfen für Frauen und Familien“ hat den Zweck, unverschuldet in Not geratenen Familien, insbesondere Alleinerziehenden und alleinstehenden Frauen, die sich in einer außergewöhnlichen Not- oder Konfliktlage befinden, schnelle und auf den Einzelfall abgestimmte finanzielle Hilfen zu ermöglichen, die zu einer dauerhaften Problemlösung beitragen. Außerdem sind die Aufgaben der Bundesstiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ für Mecklenburg-Vorpommern umzusetzen.

(497) Stifter ist das Land Mecklenburg-Vorpommern. Das Land hat die Stiftung mit einem Vermögen (Grundstockvermögen) in Höhe von 1 Mio. DM (511.292 Euro) ausgestattet. Zur Erfüllung ihres Zwecks für in Not geratene Familien erhält die Stiftung jährlich finanzielle Mittel aus dem Landeshaushalt. Seit dem Jahr 2010 beträgt der Landeszuschuss jährlich 85.000 Euro. Insgesamt hat die Stiftung seit ihrer Gründung im Jahr 1992 bis 2012 rund 1,75 Mio. Euro an Landesmitteln erhalten. Zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben für die Stiftung „Mutter und Kind“ erhält die Landesstiftung finanzielle Mittel der Bundesstiftung.

1 Einnahmen, Ausgaben und Stiftungsvermögen

(498) Die Stiftung hat über 20 Jahre erheblich mehr finanzielle Mittel für Stiftungszwecke aus dem Landeshaushalt erhalten, als sie für Hilfen für in Not geratene Familien und Frauen benötigt hat:

Tabelle 31: Zusammensetzung aller Einnahmen und Gegenüberstellung zu den Ausgaben, 1992-2012, in DM und Euro

| | Einnahmen | | Einnahmen gesamt | Ausgaben gesamt | Überschüsse / Fehlbetrag pro Jahr | Überschüsse / Fehlbetrag summarisch |
|---------------|------------------------|---|---------------------|--------------------|---|---|
| | Mittel des Lan- des | Zinsen, Darlehensrück- zahlungen, Sonstige | | | | |
| | in DM | | | | | |
| 1992 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 1993 | 100.000 | 69.826 | 169.826 | 169.527 | 299 | 299 |
| 1994 | 100.000 | 70.166 | 170.166 | 160.704 | 9.462 | 9.761 |
| 1995 | 200.000 | 98.707 | 298.707 | 197.545 | 101.162 | 110.923 |
| 1996 | 200.000 | 94.721 | 294.721 | 194.420 | 100.301 | 211.224 |
| 1997 | 200.000 | 108.271 | 308.271 | 204.150 | 104.121 | 315.345 |
| 1998 | 200.000 | 147.776 | 347.776 | 227.927 | 119.849 | 435.194 |
| 1999 | 200.000 | 130.462 | 330.462 | 232.979 | 97.483 | 532.677 |
| 2000 | 200.000 | 126.756 | 326.756 | 239.191 | 87.565 | 620.242 |
| 2001 | 274.400 | 125.268 | 399.668 | 277.628 | 122.040 | 742.282 |
| | in Euro | | | | | |
| 2002 | 102.300 | 60.999 | 163.299 | 166.742 | -3.443 | 376.080 |
| 2003 | 81.800 | 70.587 | 152.387 | 134.725 | 17.662 | 393.742 |
| 2004 | 75.000 | 59.176 | 134.176 | 102.795 | 31.381 | 425.123 |
| 2005 | 75.000 | 60.201 | 135.201 | 82.253 | 52.948 | 478.071 |
| 2006 | 75.000 | 71.437 | 146.437 | 87.266 | 59.171 | 537.242 |
| 2007 | 75.000 | 77.936 | 152.936 | 106.594 | 46.342 | 583.584 |
| 2008 | 75.000 | 83.301 | 158.301 | 126.869 | 31.432 | 615.016 |
| 2009 | 75.000 | 70.685 | 145.685 | 110.756 | 34.929 | 649.945 |
| 2010 | 85.000 | 66.404 | 151.404 | 89.871 | 61.533 | 711.478 |
| 2011 | 85.000 | 63.041 | 148.041 | 107.490 | 40.551 | 752.029 |
| 2012 | 85.000 | 57.108 | 142.108 | 104.924 | 37.184 | 789.213 |
| Gesamt | 1.745.207 | 1.237.827 | 2.983.034 | 2.193.821 | 789.213 | |

Quelle: Jahresabschlüsse der Stiftung (1992-2001), Vermögensaufstellungen und Kontoauszüge der Bank (ab 2002); eigene Berechnungen.

Nicht verbrauchte Landesmittel hat sie zunächst auf ihren Konten belassen und in jedem Jahr weiterhin Landesmittel für Stiftungszwecke in Anspruch genommen. Zuschüsse des Landes für Stiftungszwecke wären in Höhe von rd. 0,8 Mio. Euro nicht notwendig gewesen.

(499) Die Stiftung hat in den Jahren 1998, 2010 und 2012 über eine halbe Mio. Euro der aus dem Landeshaushalt für Leistungen der Stiftung an Hilfebedürftige bestimmten Zuschüsse nicht für den Stiftungszweck, sondern zur Erhöhung des Anlagevermögens verwendet. Eine Erhöhung des Anlagevermögens aus Landeszuschüssen, die zur Verwendung für Stiftungsleistungen bestimmt waren, widerspricht dem Willen des Haushaltsgesetzgebers und ist weder in der Satzung noch im Gesetz vorgesehen.

(500) Darüber hinaus hat die Stiftung die auf das Anlagevermögen erzielten Zinserträge nicht zur Erfüllung des Stiftungszwecks entsprechend der Satzung verwendet. Sie hat ab dem Jahr 1997 Zinserträge in Höhe von insgesamt über 150.000 Euro der Vermögensmasse der Stiftung zugeführt.

(501) Das Stiftungsvermögen ist von rd. 511.000 Euro im Jahr 1992 zum Jahresende 2012 auf rd. 1,07 Mio. Euro gestiegen. Der Kapitalzuwachs von über 100 % – also eine Verdoppelung des ursprünglich angelegten Kapitals – ist in diesem erheblichen Umfang nicht Ergebnis einer erfolgreichen Anlagestrategie, sondern fast ausschließlich auf die Verwendung von Landeszuschüssen zugunsten des Anlagevermögens (vgl. Tz. 499) zurückzuführen. Zudem hat die Stiftung damit auch zeitweise eingetretene Wertverluste des Anlagevermögens kompensiert.

(502) Die Stiftung hat in ihren Wirtschaftsplänen, die Bestandteil der Erläuterungen der Landeshaushaltspläne sind, erheblich divergierende und unvollständige Angaben zu Zinseinnahmen, Darlehensrückflüssen und voraussichtlichen Ausgaben gemacht. Die Wirtschaftspläne geben keine Auskunft über das jeweils vorhandene Stiftungsvermögen. Danach kann der Haushaltsgesetzgeber die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuschüsse des Landes für Stiftungszwecke nur unzureichend beurteilen.

2 Vermögenanlage

(503) Zwischen der Stiftung und einer Bank besteht seit 1996 ein Vermögensverwaltungsvertrag. Der Vorstand der Stiftung hat in den Jahren 2000 bis 2010 mehrfach Änderungen des Vertrages vorgenommen, ohne entsprechende Beschlüsse des Stiftungsrates einzuholen. Mit den Vertragsänderungen von einer eher sicherheits- bzw. konservativ hin zu einer wachstumsorientierten Anlageform ist die Stiftung Risiken für Wertverluste eingegangen, die letztlich erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung des Anlagevermögens hatten. Es ist in mehreren Jahren eine Wertminderung des ursprünglich vom Land gestifteten Kapitals bis zu 13 % eingetreten. Damit hat die Stiftung den Grundsatz der Bestandserhaltung, also der ungeschmäler-ten Erhaltung des vom Land für die Stiftung bereitgestellten Kapitals, nicht eingehalten.

(504) Im Jahr 2009 hat der Vorstand der Stiftung beispielsweise ohne Beschluss des Stiftungsrates die Bank angewiesen, in Höhe von rd. 20 % des ursprünglich gestifteten Kapitals Inhaber-Aktien der Bank für die Stiftung zu kaufen. Aufgrund dieser Anlage in Höhe von rd. 100.000 Euro musste die Stiftung innerhalb von dreieinhalb Jahren einen Wertverlust von rd. 84 % des investierten Kapitals und damit auch erhebliche Auswirkungen auf das gesamte Anlagevermögen hinnehmen.

3 Rechnungslegung - Jahresabschlüsse

(505) Erhebliche Defizite hat der Landesrechnungshof bei der Prüfung der von der Stiftung erstellten Jahresabschlüsse festgestellt. In zehn von 16 Jahresabschlüssen stimmen die von der Stiftung ausgewiesenen Angaben – also in 63 % der Jahresabschlüsse – nicht mit den tatsächlichen Erträgen, den Aufstellungen der Bank bzw. den Salden der Konten der Stiftung überein. Die Stiftung hat über die in ihrem Anlagevermögen und weiteren Geldanlagen erzielten Zinseinnahmen keinen ausreichenden Überblick. Im Zeitraum von 2007 bis 2012 hat sie in den Jahresabschlüssen rd. 51.000 Euro geringere Zinserträge angegeben als sie tatsächlich erzielt hat. Sie hat Termingelder im Anlagevermögen ausgewiesen, die in diesem tatsächlich nicht vorhanden waren. Zudem hat die Stiftung Einnahmen und Ausgaben sachlich nicht richtig zugeordnet, diese zudem miteinander verrechnet und Kontenbestände aus Vorjahren nicht entsprechend den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung nachvollziehbar dargestellt. Im Jahr 2012 verfügt die Stiftung nach ihren Angaben im Jahresabschluss über ein um fast 50.000 Euro von den Vermögensaufstellungen der Bank abweichendes Anlagevermögen.

4 Stiftungsorgane

(506) Die Stiftungsorgane haben die ihnen obliegenden Aufgaben nicht hinreichend wahrgenommen.

(507) Der Stiftungsrat hat seit über 20 Jahren versäumt, entsprechend der Satzung Grundsätze und Strategien zur bestmöglichen Anlage des Stiftungsvermögens aufzustellen. Deswegen verfügt der Vorstand über keine maßgebende Handlungsstrategie, um das Stiftungsvermögen ertragreich anzulegen, zu erhalten und zu überwachen. Zudem wären dem Stiftungsrat bestimmte Zusammenhänge für die gesamte Entwicklung des Anlagevermögens bekannt gewesen, wenn er die nach der Satzung zu seinen Aufgaben gehörende Kontrolle des Vorstandes ordnungsgemäß wahrgenommen hätte.

(508) Der Vorstand hat seit über 20 Jahren keine Geschäftsordnung erlassen, in der die Zuständigkeiten und Aufgaben der Geschäftsstelle näher geregelt und von seinen eigenen Befugnissen bzw. seiner Aufgabenwahrnehmung hinreichend abgegrenzt werden. Fehlende Handlungsgrundlagen bzw. konkret festgelegte Befugnisse haben auch dazu geführt, dass Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse mit erheblichen Fehlern behaftet sind.

5 Verwendung von Stiftungsmitteln im Einzelfall

(509) Sowohl die bis Ende des Jahres 2013 geltenden Richtlinien als auch die aktuelle Richtlinie der Stiftung zur Vergabe und Verwendung von Stiftungsmitteln enthalten nicht eindeuti-

ge bzw. nicht näher definierte Regelungen. Sie sind daher nur bedingt geeignet, vergleichbare Maßstäbe zur Bewertung der verschiedenen Einzelfälle anzulegen, um eine sachgerechte Entscheidung hinsichtlich der Notwendigkeit von Stiftungsleistungen treffen zu können.

(510) Die Stiftung hat in den vom Landesrechnungshof geprüften Einzelfällen die Bestimmungen der einschlägigen Richtlinie nicht genügend berücksichtigt, eigene Bedingungen und Auflagen gegenüber den Begünstigten nur unzureichend durchgesetzt sowie Gründe zur Entscheidungsfindung nicht hinreichend dokumentiert. Zudem sind die Angaben und Unterlagen in den Anträgen zum Teil nicht ausreichend, um die Notwendigkeit der Leistungen umfassend beurteilen zu können.

(511) Das Sozialministerium hat keine Einwendungen gegen die Feststellungen des Landesrechnungshofes als solche erhoben. Allerdings hat es in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass das Ministerium und die Stiftungsorgane der Auffassung seien, dass keine Berechtigung des Landesrechnungshofes zur Prüfung der Anlagestrategie und -praxis der Stiftung gegeben sei. Der Landesrechnungshof verweist hierzu auf seine Prüfungsrechte nach § 91 LHO. Umfasst ist danach die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Landesmittel, welche die Stiftung erhalten hat. Es ist hierbei auch keine Unterscheidung zwischen dem ursprünglichen Grundstockvermögen und den jährlichen Landeszuschüssen vorzunehmen, da die Stiftung Teile von letzteren verwendet hat, um das Anlagevermögen zu erhöhen.

(512) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

18 Evaluation der Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitsmarktförderung

Begleitende oder abschließende Erfolgskontrollen gemäß den landeshaushaltsrechtlichen Vorschriften sind bei Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitsmarktförderung entweder unterblieben oder nur teilweise durchgeführt worden. Die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit dieser haushaltsrechtlichen Erfolgskontrollen sollte eingehend erörtert werden, denn das Land hat für aus EU-Strukturfondsmitteln finanzierte Förderprogramme und -maßnahmen entsprechend den unionsrechtlichen Vorgaben bereits ein aufwendiges Verwaltungs- und Kontrollsystem implementiert.

(513) Das Land hat für Förderprogramme, die aus EU-Strukturfondsmitteln finanziert werden, entsprechend den unionsrechtlichen Vorgaben ein aufwendiges Verwaltungs- und Kontrollsystem installiert. Das betrifft auch Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung, die durch Mittel des ESF kofinanziert werden. Für diesen Förderbereich hat das Land diverse Programmbewertungen (Evaluationen) vorgelegt. Auf diese Weise ist festgestellt worden, ob und inwieweit die im Operationellen Programm des Landes zum Europäischen Sozialfonds gesteckten Ziele erreicht worden sind.

(514) Der Landesrechnungshof hat u. a. untersucht, ob und inwieweit das Land im Bereich der Arbeitsmarktförderung außer diesen unionsrechtlich gebotenen Programmbewertungen auch die landeshaushaltsrechtlich vorgeschriebenen Erfolgskontrollen durchgeführt hat.

1 Erfolgskontrollen nach dem Landeshaushaltsrecht

(515) Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese Untersuchungen sind während der Durchführung der Maßnahme im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle und nach dem Abschluss der Maßnahmen im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle durchzuführen (VV Nr. 2 zu § 7 LHO). Erfolgskontrollen sind grundsätzlich bei allen Maßnahmen durchzuführen. Das ergibt sich aus der VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO.

(516) Der Landesrechnungshof hat anlässlich seiner Prüfungsverfahren bei Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung festgestellt, dass begleitende und abschließende Erfolgskontrollen entweder nicht oder nicht vollumfänglich entsprechend den Vorschriften der LHO durchgeführt worden sind. Im Einzelnen wurden Maßnahmen untersucht, die nach den nachfolgenden Richtlinien vom Land gefördert worden sind:

- Förderung der Qualifizierung von Arbeitslosen vom 08.12.2008 (AmtsBl. S. 1130),
- Förderung der Qualifizierung von Existenzgründern durch Bildungsschecks vom 30.04.2008 (AmtsBl. S. 581) und 20.12.2010 (AmtsBl. 2011, S. 9)
- Förderung des lebenslangen Lernens vom 08.12.2008 (AmtsBl. S. 1128),
- Förderung des Unternehmergeistes vom 14.05.2009 (AmtsBl. S. 460),
- Förderung von Strukturentwicklungsmaßnahmen vom 05.05.2008 (AmtsBl. S. 948) und
- Förderung der Kompetenzentwicklung in Unternehmen vom 08.12.2008 (AmtsBl. S. 1126)
- Förderung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen vom 08.12.2008 (AmtsBl. S. 1124).

2 Programmbewertungen nach dem Unionsrecht

(517) Nach Art. 47 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1083/2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds¹⁷¹ sind Bewertungen mit dem Ziel durchzuführen, Qualität, Effizienz und Kohärenz der Interventionen der Fonds zu steigern sowie die Strategie und Durchführung der Operationellen Programme im Hinblick auf die spezifischen Strukturprobleme der betreffenden Mitgliedstaaten zu verbessern. Im Zuge des Prüfungsverfahrens hatten die Ministerien auf die Bitte des Landesrechnungshofes, die schriftlichen Ergebnisse haushaltsrechtlicher Erfolgskontrollen nach der VV Nr. 2 zu § 7 LHO vorzulegen, Berichte über Programmbewertungen nach Art. 47 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 übermittelt.

(518) Die Programmbewertungen nach der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 können jedoch nicht mit Erfolgskontrollen nach Landeshaushaltsrecht gleichgesetzt werden. Ziel der Programmbewertungen nach Unionsrecht ist es u. a., die Strategie und Durchführung der Operationellen Programme zu verbessern. Die Bewertung kann strategischer Art sein, um die Entwicklung eines Programms zu prüfen, oder auch operationeller Art sein, um die Begleitung des operationellen Programms zu unterstützen (Art. 47 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006). Nach Art. 48 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 führen die Mitglieds-

¹⁷¹ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 vom 11.07.2006 (ABl. L 210 vom 31.07.2006, S. 25), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 423/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.05.2012 (ABl. L 133, Seite 1).

staaten im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ eine Bewertung für jedes operationelle Programm durch, im Rahmen des Ziels „regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ entweder eine Bewertung für sämtliche operationelle Programme oder eine Bewertung für jeden Fonds, jede Priorität oder jedes operationelle Programm.

(519) Danach ist eine Erfolgskontrolle für mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds geförderte Einzelmaßnahmen durch das Unionsrecht nicht vorgeschrieben. Dementsprechend erhalten die nach Art. 47 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 erstellten Programmbewertungen auch keine Feststellungen zum Erfolg einzelner geförderter Maßnahmen.

3 Vorhabenbegleitende Vor-Ort Kontrollen durch die Verwaltungsbehörde

(520) Nach Art. 60 lit. b der Verordnung (EG) Nr. 10083/2006 i. v. m. Art. 13 Nr. 2 lit. b der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006¹⁷² sind bei ESF-finanzierten Fördervorhaben vorhabenbegleitende Vor-Ort-Kontrollen vorzunehmen. Auch diese vorhabenbegleitenden Vor-Ort-Kontrollen ersetzen nicht die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Erfolgskontrollen. Hierbei werden lediglich stichprobenweise Zielerreichungskontrollen durchgeführt, indem Belege des Zuwendungsempfängers auf Anhaltspunkte dafür überprüft werden, dass die Zuwendungen nicht zweckentsprechend verwendet worden sind. Vielmehr wäre nach der VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO auch zu prüfen, ob die durch Zuwendungen geförderten Maßnahmen für die Zielerreichung geeignet und ursächlich waren (Wirkungskontrolle), und ob die Förderung der Maßnahme im Hinblick auf den Recourcenverbrauch und die Zielsetzung wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle). Zudem ist nach der VV Nr. 2.2 zu § 7 grundsätzlich eine Erfolgskontrolle bei allen geförderten Maßnahmen vorgeschrieben. Die vorhabenbegleitenden Vor-Ort-Kontrollen sind aber auf Stichproben beschränkt. Außerdem sind hierbei abschließende Erfolgskontrollen i. S. der VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO nicht vorgesehen. Damit wird durch vorhabenbegleitende Vor-Ort-Kontrollen nur ein vergleichsweise kleiner Teil der durch das Haushaltsrecht vorgeschriebenen Erfolgskontrolle gleichsam „mit erledigt“.

4 Erfolgskontrollen anlässlich von Verwendungsnachweisprüfungen

(521) Das Ministerium hat anlässlich des Prüfungsverfahrens die Auffassung vertreten, die Bewilligungsbehörden hätten auch im Rahmen von Verwendungsnachweisprüfungen Erfolgskontrollen bei einzelnen Fördermaßnahmen durchgeführt.

¹⁷² Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und des Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ABl. der EU Nr. L 45/3 vom 15.02.2007)

(522) Der Landesrechnungshof merkt hierzu an, dass Zuwendungen bei Verwendungsnachweisprüfungen insbesondere unter dem Aspekt der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der Gewährung der Zuwendung (Erreichung des Zuwendungszwecks, Zielerreichung, Erfüllung der Auflagen) geprüft werden. Eine umfassende Erfolgskontrolle i. S. der VV Nr. 2 zu § 7 LHO geht über eine reine Zielerreichungskontrolle hinaus. Wirkungskontrollen (Eignung und Ursächlichkeit der Förderung für die Zielerreichung) und Wirtschaftlichkeitskontrollen (Prüfung der Frage, ob der Vollzug der Maßnahme hinsichtlich des Recourcenverbrauchs und ob die Maßnahme insgesamt wirtschaftlich war) sind im Zuge der Verwendungsnachweisprüfungen nicht durchgeführt worden.

5 Wirtschaftlichkeit und Effektivität der haushaltsrechtlichen Erfolgskontrolle

(523) Der Landesrechnungshof hat im Zuge des Prüfungsverfahrens die Frage aufgeworfen, ob die Implementierung eines Systems der haushaltsrechtlichen Erfolgskontrolle neben dem unionsrechtlich vorgeschriebenen Verwaltungs- und Kontrollsystem zweckmäßig und wirtschaftlich wäre. Auch haushaltsrechtliche Erfolgskontrollen sind nach Art und Umfang ihrerseits dem Gebot der Wirtschaftlichkeit unterworfen (VV Nr. 2.3.1 zu § 7 LHO). Der Aufwand für einzelfallbezogene Erfolgskontrollen muss danach in einem angemessenen Verhältnis zum voraussichtlichen Ertrag der Erfolgskontrolle stehen. Ist wie im Falle EU-finanzierter Fördermaßnahmen bereits ein aufwendiges Verwaltungs- und Kontrollsystem etabliert und für eine Bewertung der Förderprogramme und stichprobenweise auch einzelner geförderter Maßnahmen unter dem Aspekt der Zielerreichung Sorge getragen, so kann die Frage, ob eine zusätzliche einzelfallbezogene Erfolgskontrolle entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben zweckmäßig und wirtschaftlich wäre, nicht ohne Weiteres und nicht pauschal für alle Programme der Arbeitsmarktförderung bejaht werden.

(524) Die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines dualen Systems von unionsrechtlich vorgeschriebener Programmbewertung und haushaltsrechtlich gebotener Erfolgskontrolle ist nicht allein für ESF-kofinanzierte Förderprogramme der Arbeitsmarktförderung zu stellen. Der Landesrechnungshof geht vielmehr davon aus, dass sich diese Frage immer dann stellt, wo Fördermaßnahmen des Landes auch aus Strukturfondsmitteln finanziert werden, beispielsweise also auch bei EFRE-finanzierten Aktivitäten.

6 Stellungnahme der Ministerien

(525) Das Sozialministerium folgt den Feststellungen des Landesrechnungshofes. Es begrüßt die Anmerkungen des Landesrechnungshofes zur Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit

haushaltsrechtlicher Erfolgskontrollen neben unionsrechtlich vorgeschriebenen Verwaltungs- und Kontrollsystemen bei EU-finanzierten Fördermaßnahmen.

(526) Das Wirtschaftsministerium weist darauf hin, dass die Federführung für die geprüften Förderprogramme ganz überwiegend bei dem Sozialministerium liege. Die intensive Diskussion über das Problem der „doppelten Erfolgskontrollen“ zwischen dem Landesrechnungshof und den beteiligten Ministerien sei noch nicht abgeschlossen.

(527) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen, der Diskurs über die Frage der „doppelten Erfolgskontrolle“ wird fortgeführt.

19 Förderung von Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmensansiedlungen, zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Wissenschaft und zur Stärkung regionaler Schwerpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung nach der Richtlinie zur Förderung von Strukturmaßnahmen

Mit 2,8 Mio. Euro förderte das Land Mecklenburg-Vorpommern von Juli 2008 bis März 2014 Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmensansiedlungen, zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Wissenschaft und zur Stärkung regionaler Schwerpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung.

In erster Linie profitierten die Tourismusbranche und das Betriebliche Gesundheitsmanagement. Eher gering war die Förderung anderer landesweit oder zumindest regional bedeutsamer Maßnahmen, die dazu beitragen könnten, eine zukunftssträchtige wirtschaftliche Entwicklung Mecklenburg-Vorpommerns zu sichern. Ein Gesamtkonzept ist nicht erkennbar.

Die Erfolgskontrolle war unzureichend. Daher bleibt offen, ob die Förderung einzelner Maßnahmen und der Strukturmaßnahmen insgesamt wirksam und wirtschaftlich war. Die mit der Förderung angestrebte Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft kann ebenso wenig nachgewiesen werden wie die Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt.

(528) Der Landesrechnungshof prüfte mehrere Zuwendungen des Landes nach der Richtlinie zur Förderung von Strukturentwicklungsmaßnahmen vom 5. September 2008¹⁷³. Antrags- und Bewilligungsbehörde ist das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LFI), die Fachaufsicht obliegt dem Sozialministerium. Die Förderung nach dieser Richtlinie ist befristet bis Ende 2015. Eine Folgerichtlinie wird vorbereitet.

(529) Gegenstand der Förderung sind Maßnahmen, die ausgerichtet sind auf

- strukturentwickelnde unternehmensübergreifende Dienstleistungen im Umfeld von Unternehmen,
- die Unterstützung von Unternehmensansiedlungen,
- die verbesserte Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Wissenschaft und
- die Stärkung regionaler Schwerpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung.

¹⁷³ AmtsBl. M-V S. 948.

Die geförderten Maßnahmen sollen nachhaltig zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sowie zur Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt beitragen.

(530) Der Landesrechnungshof beanstandete etliche der geprüften Zuwendungen aus unterschiedlichen Gründen; die folgenden Beispiele sollen dies verdeutlichen:

1 Betriebliches Gesundheitsmanagement in Call-Centern

(531) Zwei kooperierende Call-Center aus Vorpommern beantragten die Förderung der gleichzeitig durchgeführten Pilotprojekte „Gesundheit – Motivation – Leistung“. Zweck der beiden Projekte war die *„Entwicklung und Umsetzung von branchenspezifischen Konzepten zum betrieblichen Gesundheitsmanagement für Call-Center in der Region“*. Die Projekte liefen über jeweils ein Jahr. Das Ministerium gewährte Zuwendungen von insgesamt 29.446 Euro bei zuwendungsfähigen Gesamtausgaben von 42.642 Euro. Anschließend bewilligte das LFI für ein weiteres Jahr die Folgeprojekte „Betriebliches Gesundheitsmanagement für die Service-Center-Branche“, die eine vertiefende Analyse der Pilotprojekte ermöglichen sollte. Die Zuwendungen betragen insgesamt 40.000 Euro bei zuwendungsfähigen Ausgaben von 61.749 Euro. Die Projektbeschreibungen der Folgemaßnahmen sind identisch mit jenen der Pilotprojekte.

(532) Die Förderung der Folgemaßnahmen war nicht erforderlich, die Notwendigkeit einer vertiefenden Analyse nicht ersichtlich. Bereits geförderte Leistungen aus dem Pilotprojekt wurden auch für die Folgemaßnahme beantragt und erneut bezuschusst (z. B. die Erarbeitung der Konzeption sowie der Fragebögen für Mitarbeiter).

(533) Das Ministerium verweist auf das zweistufige Verfahren bei der Förderung der regionalen Strukturentwicklungsmaßnahmen. Voraussetzung für die Förderfähigkeit der jeweiligen Maßnahme ist das Votum des zuständigen Regionalbeirats, in dem Gebietskörperschaften, Arbeitsverwaltung und Sozialpartner vertreten sind. Nur wenn das Urteil des Regionalbeirats positiv ausfällt, entscheidet das LFI über die Zuwendung.

(534) Der Landesrechnungshof hält an seiner Beanstandung fest. Das Ministerium lässt außer Acht, dass die Entscheidung über die Bewilligung von Zuwendungen nicht beim Regionalbeirat liegt, sondern bei der Bewilligungsbehörde. Auch wenn der Regionalbeirat die Förderfähigkeit einer Maßnahme befürwortet, entbindet dieses Votum die Bewilligungsbehörde nicht von der sorgfältigen Prüfung des Zuwendungsantrags.

2 Fachkräftesicherung im Handwerk

(535) Für das Modellprojekt „Fachkräftesicherung im Handwerk“ bewilligte das LFI 20.000 Euro bei zuwendungsfähigen Gesamtausgaben von 25.098 Euro. Verwendungszweck war der *„Aufbau eines Netzwerkes zur Fachkräftesicherung durch moderne Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit in der beruflichen Orientierung“*. Weitere 20.000 Euro bewilligte es für die Folgemaßnahme „Fachkräftenetzwerk im Handwerk“. Ziel dieser Maßnahme war, den Informationsaustausch und die Kommunikation zwischen Schule und Handwerk auf eine neue Basis zu stellen. Strukturen der sozialen Medien sollten genutzt werden, um das Leistungsspektrum der Unternehmen modern zu präsentieren und deren Attraktivität gegenüber potentiellen Auszubildenden deutlich zu erhöhen.

(536) Der Zuwendungsempfänger hatte für drei Betriebe je eine Homepage erstellt und diese mit Facebook, YouTube usw. vernetzt. Er hatte ferner in Betrieben Schulungen im Umgang mit neuen Medien durchgeführt, *„regelmäßig die Facebook-Seite gepflegt, neue Fans und Freunde gewonnen und interessanten Content gepostet.“*

(537) Es wurden Leistungen erbracht, die nicht vorgesehen waren und die das Land sonst auch nicht gefördert hätte. Dazu gehören die Erstellung der Homepage für die Unternehmen und die Vernetzung mit den neuen Medien. Nicht auszuschließen ist, dass der Zuwendungsempfänger für seine Leistungen Erträge erzielte. Diese Erträge hätte er als Deckungsmittel für alle mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einsetzen müssen. Der Landesrechnungshof forderte das Ministerium auf, zweckwidrig verwendete Zuwendungen zurückzufordern.

(538) Das Ministerium räumte ein, dass einige der beanstandeten Leistungen nicht zuwendungsfähig waren, den weiteren Beanstandungen werde es im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung nachgehen.

3 Projektmanagement transnationale Kooperationen

(539) Ziel der Maßnahme war, die Wirtschaftskraft grenzüberschreitend zu entwickeln, die Zusammenarbeit und Kooperation mit polnischen Unternehmen zu vertiefen und die Leistungskraft der Unternehmen zu fördern. Das LFI bewilligte Zuwendungen von 28.250 Euro bei zuwendungsfähigen Gesamtausgaben von 39.658,40 Euro.

(540) Zu beanstanden war die Verwendung von Zuwendungen für den *Spezialitätenmarkt Woggersin*. Für die Vorbereitung und Durchführung des Marktes wurde das personelle und finanzielle Potential des Projekts genutzt, obwohl der Finanzierungsplan Sachausgaben hierfür

nicht vorsieht. Von den bewilligten Sachausgaben von rd. 11.700 Euro wurden dennoch allein für den Spezialitätenmarkt 6.361 Euro zweckwidrig verwendet.

(541) Das Ministerium verweist auf die ausstehende Verwendungsnachweisprüfung.

4 Struktur der Förderung und Nachhaltigkeit der Maßnahmen

(542) Von den 108 geförderten Maßnahmen betrafen 59 touristische Vorhaben und solche des betrieblichen Gesundheitsmanagements, 34 Maßnahmen führten zu ebenfalls geförderten Folgemaßnahmen. In der Regel betrug der Zuwendungszeitraum ein Jahr.

(543) Das Ministerium führte keine Evaluierung im Sinne von § 7 LHO durch. So bleibt unklar, ob die geförderten Strukturmaßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sowie zur Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt geeignet waren. Mitnahmeeffekte können nicht ausgeschlossen werden.

(544) Das Ministerium entgegnet, es habe die Vorgaben der Förderrichtlinie eingehalten. Struktureffekte seien sehr schwer zu quantifizieren, konkrete messbare Ergebnisse in absoluten Zahlen seien nicht darstellbar.

(545) Der Landesrechnungshof vermisst ein strategisches Herangehen der Regionen und des Landes bei der Strukturentwicklung. Ein gezielter Einsatz der Fördermittel war im Rahmen dieser Prüfung jedenfalls nicht ersichtlich. Die Prüfung lässt vielmehr darauf schließen, dass bei vielen kleinen Projekten mit relativ geringen Förderbeträgen und einem einjährigen Zuwendungszeitraum die erhoffte Wirkung bei der Strukturentwicklung meist verfehlt wurde.

(546) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 12 – Hochbaumaßnahmen des Landes

20 Landesliegenschaften - Nutzungskosten

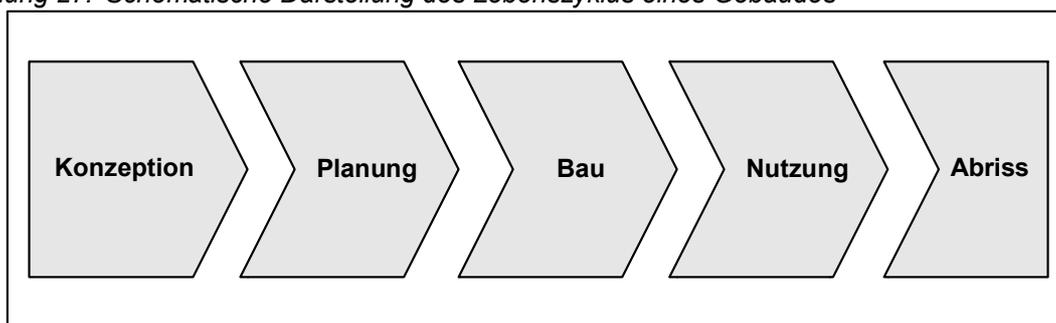
80 % der Gesamtkosten im Lebenszyklus eines Gebäudes entfallen auf die Nutzungsphase. Daher sind die Lebenszykluskosten zukünftig noch stärker bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu berücksichtigen.

Mit der Raumbedarfsplanung und -belegung werden entscheidende Weichen nicht nur für die Investitionskosten, sondern insbesondere auch für die Nutzungskosten gestellt. Wesentliche Aufgabe des BBL ist es, mit Unterstützung der nutzenden Verwaltung Ansätze für die Reduzierung bzw. Anpassung von Flächen aufzudecken, zielführende Maßnahmen vorzuschlagen und deren Umsetzung voranzutreiben.

Neben baulichen Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz sollten dem Nutzer Anreize zur Energieeinsparung gegeben werden.

(547) Die Kosten nach der Fertigstellung eines Gebäudes – hier überwiegend die Nutzungskosten – übertreffen die Herstellungskosten eines Gebäudes um das Mehrfache, so dass diese einen herauszuhebenden Stellenwert für den wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz im staatlichen Bauwesen erlangen. In seinem Facility-Management-Handbuch geht der BBL davon aus, dass 80 % der Gesamtkosten im Lebenszyklus eines Gebäudes auf die Nutzungsphase entfallen.

Abbildung 27: Schematische Darstellung des Lebenszyklus eines Gebäudes



Quelle: eigene Darstellung.

Nutzungskosten im Hochbau sind alle an baulichen Anlagen und deren Grundstücken entstehenden regelmäßig oder unregelmäßig wiederkehrenden Kosten von Beginn der Nutzbarkeit bis zu ihrer Beseitigung (Nutzungsdauer).¹⁷⁴

¹⁷⁴ Gemäß DIN 18960:2008-02 - „Nutzungskosten im Hochbau“.

(548) Gegenstand der Prüfung war, ob und wie die staatliche Hochbauverwaltung des Landes bei der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen und im Rahmen des Liegenschaftsmanagements Einfluss auf die Planung, Entstehung und Entwicklung der Nutzungskosten nimmt. Der Landesrechnungshof prüfte insbesondere, wie der BBL die ihm übertragene Aufgabe, die zweckmäßige und wirtschaftliche Unterbringung der Landesdienststellen zu sichern und dabei insbesondere den Ressourcenverbrauch zu reduzieren, hinsichtlich der Nutzungskosten erfüllt.

1 Nutzungskosten im Planungsprozess

(549) Gemäß der Richtlinien für den Landesbau Mecklenburg-Vorpommern (RLBau M-V) sind mit der Erstellung der Planungsunterlagen u. a. die zu erwartenden Nutzungskosten sowie die energiewirtschaftlichen Gebäudekenndaten zu ermitteln und auszuweisen. Zudem hat in der Planungsphase die Bauverwaltung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen, um künftige Nutzungskosten zu minimieren.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass der BBL bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen regelmäßig einen pauschalen Ansatz von jährlich 36 Euro/m² Nutzfläche (NF) für die Bewirtschaftungskosten annimmt. Dieser Pauschalwert wird in der RLBau M-V für den Fall angegeben, dass keine Praxiswerte vorliegen.

Die im Rahmen der Prüfung aus den Planungsunterlagen ermittelten Werte für die jährlichen Kosten der Bewirtschaftung liegen überwiegend zwischen 40 und 80 Euro/m² NF. Hierin nehmen die Energiekosten (Wärmeenergie, Elektroenergie) und Kosten für die Wasserversorgung den entscheidenden Anteil ein.

In den geprüften Planungsunterlagen fand der Landesrechnungshof nur in Ausnahmefällen technische Realisierungsvarianten, die mit der Zielstellung möglichst geringer Nutzungskosten aufgestellt wurden.

Seitens des BBL wurde hierzu u. a. erklärt, dass derzeit die Umsetzung des vorgesehenen Bauvolumens mit den verfügbaren Haushaltsmitteln Priorität habe. Eine Verlagerung der Prioritäten auf die Minimierung der Lebenszykluskosten der Gebäude würde in der Regel zum Anstieg der Errichtungskosten führen und bei gleichem Haushaltsansatz die Verringerung des jährlichen Bauvolumens zur Folge haben.

(550) Der Pauschalwert von 36 Euro/m² NF ist im Vergleich zu den festgestellten Werten regelmäßig deutlich zu gering angesetzt. Bei einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist dieser Pauschalwert deshalb nicht immer zielführend. Zudem ist die Anwendung von Pauschalen nur im

Ausnahmefall beim Fehlen realer Werte oder gesicherter Erfahrungswerte zulässig. Der BBL verfügt jedoch über ausreichende Möglichkeiten und Erfahrungswerte, die voraussichtlichen Bewirtschaftungskosten von Gebäuden mit einer hinreichenden Genauigkeit zu ermitteln. Er sollte deshalb künftig auf die Verwendung von Pauschalwerten weitestgehend verzichten.

Es ist mit dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unvereinbar, bei der Finanzierung der Baumaßnahmen ausschließlich die kurzfristig anfallenden Bauausgaben zu betrachten. Da die Baukosten (nur) etwa 20 % der Lebenszykluskosten eines Gebäudes ausmachen, können höhere Investitionen u. U. die späteren Nutzungskosten wesentlich senken. Es ist deshalb unerlässlich – insbesondere in der Konzeptions- und Planungsphase – den gesamten Lebenszyklus der Immobilie zu betrachten.

Der Landesrechnungshof sieht das Finanzministerium in der Pflicht, im Zusammenhang mit der Haushaltsplanung für die Hochbaumaßnahmen des Landes und deren Umsetzung die Problematik der Lebenszykluskosten aufzugreifen und neu zu bewerten.

Der BBL wird künftig stärker darauf zu achten haben, dass Variantenuntersuchungen zur Nachhaltigkeit und zur Reduzierung der Nutzungskosten regelmäßig und nicht nur bei einigen Bauvorhaben über sämtliche Planungsphasen hinweg erfolgen.

(551) Hinsichtlich der Verwendung von Pauschalwerten führt das Finanzministerium in seiner Stellungnahme aus, dass grundsätzlich an der Verwendung eines Pauschalwertes auch künftig festgehalten werde. Gleichwohl hält es eine Überprüfung des Pauschalwertes mit dem Ziel einer künftigen Differenzierung für erforderlich.

Das Finanzministerium beabsichtige, den Gedanken der Lebenszykluskosten in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen noch stärker zu gewichten.

2 Erstellung der Abrechnungen durch den BBL

(552) Der BBL hat ausweislich des „Energiebericht(es) 2012 für die landesgenutzten Liegenschaften in Mecklenburg-Vorpommern“ im Berichtsjahr 2010 im IT-Verfahren „Energie-Medien-Informationssystem“ (EMIS) insgesamt 538 Landesliegenschaften mit 1,3 Mio. m² NF und 98 Bundesliegenschaften mit 0,2 Mio. m² NF erfasst.

Die Energie- und Wasserverbräuche der Nutzer werden über die Messeinrichtungen der Versorgungsunternehmen erfasst und gegenüber dem BBL abgerechnet. Der jeweilige Nutzer der Landesliegenschaft erhält aus dem Buchhaltungssystem (SAP) des BBL jährlich eine sogenannte „Nebenkostenabrechnung“, jedoch ohne Angabe der Höhe der Energie- und Wasserverbräuche. Änderungen in der Höhe dieser Kosten werden dem Nutzer nicht bekannt gegeben.

ben. Der Nutzer zahlt Bewirtschaftungskosten und „Nutzungsentgelte“¹⁷⁵ als „Bewirtschaftungspauschale“ anteilig vierteljährlich im Voraus. Die aus EMIS erstellten sog. Energiebescheide, denen eine Auswertung der Verbrauchswerte der letzten Jahre beiliegt, erhalten die Nutzer grundsätzlich nicht.

(553) Untersuchungen belegen, dass sich bis zu 20 % Einsparungen bei den Energiekosten durch bewussten und intelligenten Umgang der Nutzer mit Energie erzielen lassen. Die derzeitigen Abrechnungsmodalitäten führen dazu, dass steigende – aber auch sinkende – Kosten von der nutzenden Verwaltung nicht wahrgenommen werden und für sie folgenlos bleiben. Die derzeitige Praxis der Abgeltung der Bewirtschaftungskosten und „Nutzungsentgelte“ zwischen Nutzer und BBL ist daher nicht geeignet, die Nutzer für einen sparsamen Umgang mit Wärme, Elektroenergie und Wasser anzuregen. Der Nutzer ist derzeit nicht gefordert, mit den Medien sparsamer umzugehen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte der BBL dazu übergehen, den Nutzern aus den vorhandenen Daten jährlich detaillierte Abrechnungen zu übersenden. Diese Informationen sollten u. a. dazu eingesetzt werden, die Nutzer zum sparsamen Umgang mit Energie und sonstigen Medien zu sensibilisieren.

(554) Das Finanzministerium folgt den Anregungen des Landesrechnungshofes. Die Objektbetreuerinnen und Objektbetreuer des BBL sollen zukünftig mit den Nutzern und deren Energiebeauftragten im jährlichen Gespräch die Medien- und Energieverbräuche mit Hilfe des Energiebescheides auswerten. Zudem werde der BBL die Möglichkeit einer Abbildung der Verbräuche in der Nebenkostenabrechnung prüfen.

3 Einflussnahme auf Flächenverbräuche

(555) Im Rahmen der Bereitstellung von Liegenschaften hat der BBL alle Dienstleistungen des technischen, infrastrukturellen und kaufmännischen Gebäudemanagements zu erbringen. Dazu gehört das Portfolio- und Facilitymanagement der zu betreuenden Liegenschaften, das nach eigener Darstellung:

- die Optimierung des Gebäudebestandes nach funktionellen und sozialkulturellen Anforderungen,
- die Optimierung der Bewirtschaftungskosten und Verbräuche sowie

¹⁷⁵ Anmerkung Landesrechnungshof: Hierbei handelt es sich nicht um die Nutzungskosten im Sinne der DIN 18960:2008, sondern um Mietentgelte. Bezeichnungen sind den Haushaltsplänen entnommen.

- die Reduzierung des Flächenverbrauchs entsprechend dem Personalkonzept 2010 beinhaltet.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die beim BBL im IT-System „Liegenschaftsdatenbank“ (ORGABBL) erfassten Daten nur in Einzelfällen auch die Anzahl der im Gebäude untergebrachten Mitarbeiter ausweist. Eine Zuordnung des konkreten Mitarbeiters zum Raum war nicht gegeben.

Der BBL erklärte, dass Leerstand für ihn nur feststellbar sei, wenn der betreffende Raum in keinem „Mietvertrag“ berücksichtigt ist. Von der nutzenden Verwaltung nicht bestimmungsgemäß genutzte oder ungenutzte Räume würden nicht ausgewiesen. Der Abgleich der eingereichten Raumbedarfspläne mit den zugehörigen Stellenplänen werde nach Angaben des BBL erst ab 2014 erfolgen. Zudem seien zwischen den IT-Systemen ORGABBL, SAP und EMIS Schnittstellen zum Datenaustausch untereinander nur in Ansätzen vorhanden.

Während der örtlichen Erhebungen erklärte der BBL, dass eine Flächenverdichtung in den Liegenschaften infolge sinkender Personalzahlen in der Landesverwaltung noch nicht in dem zu erwartenden Maße stattfinde. Bisher würden sinkende Personalzahlen einzelner Behörden in der Regel nicht zu adäquaten Flächenreduzierungen führen. Darüber hinaus sei es in vielen Fällen praktisch nicht möglich, durch Personalabbau frei werdende Flächen anderen Nutzern zur Verfügung zu stellen, insbesondere weil es sich weit überwiegend nur um einzelne Räume handele. Da die Räume von den betroffenen Dienststellen in der Regel ohne Information an den BBL weiter genutzt würden, erhöhe dies die „Einzelbelegungsquote“ und führe so zu unwirtschaftlicher Flächennutzung.

(556) Die von den Landesbehörden genutzten Flächen sind eine wesentliche Quelle für das Entstehen von Nutzungskosten. Mit der Raumbedarfsplanung und -belegung werden entscheidende Weichen nicht nur für die Investitionskosten, sondern insbesondere auch für die Nutzungskosten gestellt.

Die wirtschaftliche und zweckmäßige Unterbringung der Landesbehörden ist eine der wesentlichen Aufgaben des BBL. Hierzu gehört auch die Anpassung der Flächen, insbesondere als Folge der Umsetzung der Personalkonzepte der Landesregierung. Die nutzenden Verwaltungen sind nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO verpflichtet, den BBL bei der Erfüllung seiner Aufgaben in jeder Hinsicht zu unterstützen. Gleichwohl bleibt der BBL federführend, wenn es darum geht, Ansätze für die Anpassung der Flächen aufzudecken, zielführende Maßnahmen vorzuschlagen und deren Umsetzung voranzutreiben.

Dazu wird der BBL für belastbare Daten in seinen IT-Systemen Sorge tragen müssen. Insbesondere die Schaffung von Schnittstellen für den Datenaustausch zwischen den genutzten IT-Systemen und ihre modulare Erweiterbarkeit sind unabdingbar.

(557) Die Auffassung des Landesrechnungshofes wird vom Finanzministerium geteilt.

4 Überwachung der Energie- und Medienkosten

(558) Die für die Gebäudenutzung aufgewendete Wärme- und Elektro-Energie nimmt im Gesamtenergieverbrauch einen erheblichen Anteil ein. In Mecklenburg-Vorpommern liegt dieser Anteil¹⁷⁶ bei 45 %. Für eine vergleichende Bewertung der Energieverbräuche ist eine kontinuierliche, nutzerbezogene Datenerfassung erforderlich, um Veränderungen rechtzeitig zu erkennen und deren Ursachen feststellen zu können. Um über diesen Weg genauere Aussagen zu deren Energieverbrauch zu erhalten, ist die Verfeinerung der Daten- und Informationslage zum Gesamtbestand der Liegenschaften unumgänglich.

(559) Derzeit ist eine gebäude- und nutzerbezogene Abrechnung der Energie- und Medienverbräuche in Liegenschaften mit mehreren Gebäuden oder Gebäuden mit mehreren Nutzern wegen fehlender eigener Untermesseinrichtungen (Zähler) nicht durchgängig gegeben. Die (Medien-)Verbrauchsdaten werden bis auf Ausnahmen manuell erfasst und nach Auswertung der Versorgerabrechnung auf einzelne Gebäude oder Nutzer über die genutzte Fläche „umgelegt“.

Der BBL hat erklärt, dass er die Installation eigener gebäudebezogener Verbrauchsmesseinrichtungen und Gebäudeleittechnik im Rahmen größerer Baumaßnahmen weiter umsetzen werde. Eine spezielle Planung legte er jedoch nicht vor.

(560) Eine funktionierende Verbrauchsdatenüberwachung (Energiecontrolling) ist Voraussetzung, um der ständigen Steigerung der Energiekosten – und damit der Nutzungskosten – entgegen wirken zu können.

Der weitere Ausbau der „Zählerinfrastruktur“ im Gebäudebestand sollte mit einem wirtschaftlich vertretbaren Mitteleinsatz vorangetrieben werden. Um die manuellen Ablesetätigkeiten zu verringern, ist der Einsatz elektronischer Zähler mit Fernauslesung sowie der Gebäudeleittechnik auszubauen.

¹⁷⁶ Landesenergieerat (2013): „Vorschlag für ein Landesenergiekonzept Mecklenburg-Vorpommern“ vom 12. August 2013.

(561) Das Finanzministerium hat den Feststellungen des Landesrechnungshofes zugestimmt. Für den weiteren Ausbau der Zählerinfrastruktur werde durch den BBL derzeit ein Messstellenkonzept erarbeitet.

5 Verbrauchskennwerte

(562) Der „Verbrauchskennwert“ eines Gebäudes ist gem. VDI 3807¹⁷⁷ ein Sammelbegriff für die flächenbezogenen Verbrauchswerte. Verbrauchskennwerte bilden die Grundlage, um die Eigenschaften eines Gebäudes hinsichtlich des Strom-, Wärme- und Wasserverbrauchs zu beurteilen, den Energieverbrauch zu kontrollieren sowie Energie- und Kosteneinsparungen als Folge von Sanierungsmaßnahmen nachzuweisen. Sie werden aus dem Energieverbrauch (Wärme, Elektroenergie) oder dem Wasserverbrauch auf der Basis gemessener und (witterungs-)bereinigter Verbräuche eines Jahres ermittelt.

Verbrauchskennwerte können in der Planungsphase als Mittel zur Abschätzung oder Berechnung von Nutzungskosten sowie als Entscheidungsunterlage für Optimierungsmaßnahmen dienen. In der Nutzungsphase des Gebäudes können sie u. a. zur periodischen Beurteilung des realen Verbrauchs und Nutzerverhaltens und z. B. zur Abschätzung erforderlicher oder möglicher Sanierungsmaßnahmen verwendet werden.

(563) Der BBL hat in der EMIS-Datenbank sogenannte „Sollwerte“ für die Verbrauchsüberwachung der Gebäude hinterlegt. Diese Werte sind nach der Art der Gebäudenutzung (z. B. Gerichtsgebäude, Verwaltungsgebäude, Finanzämter) gegliedert, ohne den unterschiedlichen baulichen Zustand der Gebäude zu berücksichtigen. Überschreiten die Verbrauchswerte diese Sollwerte um 30 %, versucht der BBL, die Ursachen gezielt zu analysieren und ggf. bauliche Maßnahmen einzuleiten.

(564) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die „Beurteilung“ der Verbrauchswerte einzelner Gebäude durch deren Abgleich mit den ermittelten „Sollwerten“ zu falschen Schlussfolgerungen führen kann. Dies gilt insbesondere, wenn die Bewertung dazu dienen soll, die Prioritäten erforderlicher (Sanierungs-)Maßnahmen und Einsparpotentiale zu ermitteln.

Aussagefähige Vergleiche können nur unter Gebäuden mit gleicher Nutzung und vergleichbarem baulichen Zustand vorgenommen werden. Die Einteilung der Gebäude ausschließlich nach der Nutzungsart ist für detaillierte energetische Betrachtungen des Portfolios nicht hinreichend genau.

¹⁷⁷ VDI 3807 Blatt 1 (Stand: Juni 2013): „Verbrauchskennwerte für Gebäude – Grundlagen“.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes wird insbesondere der Einfluss des Nutzerverhaltens auf die Verbräuche schwer oder nicht zu bewerten sein, wenn Gebäude von unterschiedlichem baulichen Zustand in die Bestimmung der „Sollwerte“ einbezogen werden. Er hält es aus diesem Grund für zielführend, bei der Bildung von Vergleichsgruppen die Gebäude neben der Nutzungsart auch nach ihrem baulichen/energetischen Zustand zu klassifizieren. Z. B. können Gruppen wie „unsaniert“, „teilsaniert“, „vollsanert“ oder „Neubau“ gebildet und diesen Gruppen jeweils separate „Sollwerte“ zugewiesen werden.

(565) Der Stellungnahme des Finanzministeriums ist zu entnehmen, dass die zukünftig zur Identifizierung des Handlungsbedarfes herangezogenen Sollwerte neu bestimmt würden und beim BBL ein Konzept über die „Energetische Bestandsverbesserung“ erstellt werde.

6 Energetische Sanierung und Prioritätenliste

(566) Der vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus herausgegebene „Aktionsplan Klimaschutz Mecklenburg-Vorpommern 2010 Teil A – Grundlagen und Ziele“ führt unter Nr. 3 „die Klimaschutzziele für Mecklenburg-Vorpommern“ auf. Danach will die Landesregierung ihrer Vorbildwirkung durch die energetische Sanierung der Landesbauten gerecht werden. *„Langfristig sollen die landeseigenen Gebäude saniert bzw. energetisch optimiert werden. Für ausgewählte Neubauten sollen die Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) unterschritten werden.“*¹⁷⁸

Zur Umsetzung haben die Geschäftsbereiche des BBL in internen Übersichten Energiesparmaßnahmen benannt und nach ihrer Priorität geordnet. Diese Übersichten weisen neben den investiven Kosten auch die prognostizierten Einsparungen und die Amortisationszeiten der Maßnahmen aus. Die Entscheidung über die Durchführung der Maßnahmen erfolgte unter Beachtung der verfügbaren Haushaltsmittel durch die Zentrale des BBL. Anhand welcher Kriterien sie diese Maßnahmen auswählte, konnte im Rahmen der Prüfung nicht ermittelt werden.

Die Geschäftsbereiche des BBL machten gegenüber dem Landesrechnungshof unterschiedliche Angaben über zulässige Amortisationszeiten (mit einer Zeitspanne von sechs bis zwölf Jahren) und zum Wirtschaftlichkeitsnachweis für energetische Sanierungs- bzw. Energiesparmaßnahmen. Festlegungen der Zentrale des BBL zu einem einheitlichen Vorgehen konnten nicht nachgewiesen werden.

¹⁷⁸ Aktionsplan Klimaschutz Mecklenburg-Vorpommern 2010, S. 39.

Der BBL erklärte im Rahmen der Prüfung, dass Energiesparmaßnahmen, die über das Anforderungsniveau der gesetzlichen Regelungen hinaus gingen, nicht mehr geplant würden. Durch derartige Maßnahmen verringere sich das Gesamtbauvolumen im Einzelplan 12, d. h. bei gleichem Haushaltsansatz seien weniger Baumaßnahmen möglich.

(567) Das Finanzministerium verweist darauf, dass im Rahmen des durch den BBL umzusetzenden Bauvolumens zunächst die Unterbringungsbedarfe der Ressorts zu decken seien. Gleichwohl würden bei durchgeführten Baumaßnahmen immer auch die energetischen Standards verbessert, so dass im Ergebnis die Energiebilanz der Landesliegenschaften positiv beeinflusst werde.

Zudem seien nunmehr für die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in Höhe von 23.494 TEuro für Hochbaumaßnahmen des Landes ausschließlich zur Erhöhung der Energieeffizienz an öffentlichen Gebäuden vorgesehen. Bedingung für den Einsatz der Mittel sei die Unterschreitung gesetzlicher Mindestanforderungen.

(568) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Umsetzung von Baumaßnahmen, die auf die Einsparung von Energie abzielen und dabei über die geltenden gesetzlichen Vorschriften hinausgehen, in der Regel nur dann erfolgen sollte, wenn auch diese Maßnahmen wirtschaftlich sind.

Das Finanzministerium wird die Ziele hinsichtlich energetischer Belange bei staatlichen Hochbaumaßnahmen klarer formulieren und einheitliche Regeln für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Energiesparmaßnahmen erlassen müssen. Neben den angestrebten baulichen Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz sollte das Finanzministerium prüfen, wie auf Seiten der Nutzer weitere Anreize zur Energieeinsparung geschaffen werden können.

(569) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

21 Hochbaumaßnahme des Landes an der Universität Rostock

Die für die Hochbaumaßnahme des Landes an der Universität Rostock vom Finanzministerium bewilligten Gesamtkosten von rd. 3,8 Mio. Euro erhöhten sich in der Folge mehrerer Nachträge auf insgesamt rd. 7,9 Mio. Euro. Das entspricht einer Kostensteigerung von rd. 107 %. Versäumnisse des Nutzers und der Bauverwaltung einschließlich des Finanzministeriums haben dazu geführt, dass mit der Sanierung des vorhandenen Gebäudes eine unwirtschaftliche Unterbringungsvariante umgesetzt wurde. Mit ursächlich für die Kostensteigerung war, dass die Maßnahme im Wirtschaftsplan veranschlagt wurde, obwohl sie noch nicht – wie vom Landesrechnungshof bereits wiederholt festgestellt – gemäß § 24 Abs. 1 LHO etatisierungsreif war.

(570) Der Landesrechnungshof hat die Sanierung eines im Jahr 1957 errichteten Gebäudes der Universität Rostock stichprobenweise geprüft. Neben der Ordnungsmäßigkeit der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung der Bauleistungen hat er untersucht, ob und in welchem Umfang Nutzer, Bauverwaltung und freiberuflich Tätige Ursachen für die Kostenentwicklung bei diesem Bauvorhaben gesetzt haben. Die Einhaltung der Richtlinien für den Landesbau Mecklenburg-Vorpommern (RLBau/RLBau M-V)¹⁷⁹ war ebenfalls Prüfgegenstand.

1 Aufstellung des Bauantrages

(571) Die Universität Rostock hat als nutzende Verwaltung im Sinne der RLBau ohne Beteiligung der Landesbauverwaltung den Bauantrag und die zugehörige Kostenermittlung erstellt. Für die Sanierung des Gebäudes hat sie in ihrem Bauantrag vom 30.10.2002 Gesamtkosten von rd. 3,5 Mio. Euro ausgewiesen. Sie schätzte den damaligen Zustand des Gebäudes wie folgt ein: *„Momentan erlaubt das Tierhaus aufgrund fehlender Klimatisierung, Sterilisation und Abtrennung verschiedener Hygienebereiche sowie z. T. vorliegender desolater Bausubstanz eine fachgerechte Tierhaltung und Durchführung experimenteller Untersuchungen nur unter äußerst eingeschränkten, oftmals sogar unakzeptablen Bedingungen.“* Das Gebäude hat lt. Bauantrag eine Hauptnutzfläche von 1.790 m². Der Kostenermittlung im Bauantrag lagen nur 1.055 m² zu Grunde, da die Universität eine Fläche von 735 m² als *„bereits saniert“* ansah und bei der Kostenermittlung unberücksichtigt ließ. Ein Organisationsgutachten gem. der RLBau war nicht Bestandteil des Bauantrages.

¹⁷⁹ Für das Bauvorhaben galten die „Vorläufigen Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern“, AmtsBl. M-V Sonderausgabe vom 26. Februar 1991 und ab 01.01.2006 die Richtlinien für den Landesbau Mecklenburg-Vorpommern (RLBau M-V), Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums vom 8. Dezember 2005.

Das Bildungsministerium als zuständiges Fachressort hat die Raum- und Baubedarfsanmeldung der Universität Rostock geprüft, den Bauantrag eingereicht sowie das Finanzministerium um Anerkennung des Raum- und Baubedürfnisses gebeten. Bei der Prüfung und Befürwortung des Bauantrages hat das Bildungsministerium die Landesbauverwaltung ebenfalls nicht einbezogen.

Das Finanzministerium erkannte das Baubedürfnis an und setzte am 10.10.2003 die Kostenobergrenze der Baumaßnahme („Kostendeckel“) auf der Grundlage der im Bauantrag von der Universität Rostock ermittelten Kosten auf rd. 3,5 Mio. Euro fest. Die Baumaßnahme wurde entsprechend erstmals im Wirtschaftsplan 2004 und 2005 des Sondervermögens des BBL aufgenommen.

(572) Obwohl die Aufstellung des Bauantrages der Beratungspflicht durch die Bauverwaltung unterlag und die Kostenermittlung Aufgabe der Bauverwaltung war¹⁸⁰, haben weder die Universität Rostock noch das Bildungsministerium die Bauverwaltung bei der Aufstellung des Bauantrages und bei der Kostenermittlung einbezogen. In der Folge haben die Universität Rostock und das Bildungsministerium einen mit wesentlichen Mängeln behafteten Bauantrag vorgelegt. Insbesondere wurden die notwendigen Sanierungskosten deutlich zu gering angesetzt. Das Bildungsministerium hätte zudem mit der Anmeldung des Baubedürfnisses ein Organisationsgutachten vorlegen müssen.¹⁸¹ Dies ist nicht erfolgt.

Das Finanzministerium hätte ohne die Mitwirkung der Landesbauverwaltung bei der Erstellung von Bauantrag und Kostenermittlung das Baubedürfnis nicht anerkennen dürfen. Bei der Prüfung des Bauantrages hätte es den Verstoß gegen die Mitwirkungspflichten der Bauverwaltung und das Fehlen des Organisationsgutachtens feststellen und entsprechende Nachbesserungen fordern müssen.

2 Bewertung der vorhandenen Bausubstanz

(573) Finanzministerium und Landesbauamt Rostock haben vor Beginn der Planungen Zweifel an der Sanierungsfähigkeit des vorhandenen Gebäudes und an der Auskömmlichkeit der mit dem Bauantrag ausgewiesenen Kosten geäußert. Im Rahmen einer Objektbegehung und in einem anschließenden Gespräch mit dem Nutzer sind diese Zweifel ausgeräumt worden. Dieser Entscheidung lag die Annahme zugrunde, dass in Teilen bereits eine Innensanierung erfolgt war. Eine Vorplanung (K1-Gutachten) gab das Finanzministerium nicht in Auftrag.

¹⁸⁰ Nr. 2.1 des Erlasses IV 500-B1003-22 des Finanzministeriums vom 21. August 1996.

¹⁸¹ Abschnitt E Nr. 2.2 und Nr. 2.4 der RLBau i. V. m. VV-Nr. 1.2 zu § 24 LHO.

Eine Bestandsaufnahme/Bewertung der Altbausubstanz vor der Erteilung der weiterführenden Aufträge wurde weder vom Landesbauamt selbst vorgenommen noch wurde das verantwortliche Planungsbüro damit beauftragt.

Zudem wurden weder im Rahmen der Entscheidung über den Bauantrag noch in Vorbereitung der weiterführenden Planung (Haushaltsunterlage Bau – HU-Bau) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu möglichen Unterbringungsvarianten (z. B. Abriss des Bestandsgebäudes und Neubau) vorgenommen.

(574) Für den Landesrechnungshof ist nicht nachzuvollziehen, warum das Finanzministerium eine „Kostendeckelung“ auf der Grundlage reiner Nutzerangaben vorgenommen hat, zumal das Finanzministerium bereits Zweifel an der Auskömmlichkeit der im Bauantrag ausgewiesenen Kosten hegte.

Das Finanzministerium hätte als oberste technische Instanz über das Grundstück und die vorhandenen baulichen Anlagen eine Vorplanung (K1-Gutachten) aufstellen lassen müssen. So hätte sich u. a. der Zustand und die Eignung des Gebäudes für die vorgesehene Verwendung sowie der voraussichtliche Kostenaufwand feststellen lassen.

Ohne Variantenuntersuchungen zur wirtschaftlichsten Unterbringungslösung gingen Bauverwaltung sowie Finanzministerium das Risiko ein, mit der Sanierung und dem Umbau des vorhandenen Gebäudes eine unwirtschaftliche Unterbringungsvariante umzusetzen.

Gemäß § 24 Abs. 1 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen u. a. die Art der Ausführung und die Kosten der Baumaßnahme ersichtlich sind. Diese Voraussetzungen waren bei der Baumaßnahme zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplanes 2004/2005 nicht erfüllt.

3 Aufstellung und Anerkennung der Planungsunterlagen

(575) Nach Anerkennung des Baubedürfnisses erteilte das Finanzministerium der Oberfinanzdirektion Rostock den Planungsauftrag zur Erarbeitung der Planungsunterlagen (HU-Bau). Während der Erarbeitung gab es mehrere Verfahrensstände (Versionen) mit voneinander abweichenden Kostenaufstellungen und Leistungsumfängen. Es erfolgten mehrfach „Streichungen“ hinsichtlich des Umfangs der Sanierung, um den „Kostendeckel“ einzuhalten.

Beispielsweise wurden die vom Planer ermittelten Gesamtkosten von rd. 5,53 Mio. Euro zunächst auf „*funktionssichernde Kosten*“ mit rd. 4,98 Mio. Euro und auf Basis weiterer „*Einsparpotentiale*“ auf rd. 3,76 Mio. Euro reduziert. Der Planer wies u. a. darauf hin, dass die im

Bauantrag genannten Kosten nicht realistisch sind. Es könne insbesondere nicht davon ausgegangen werden, die im Bauantrag als bereits saniert bezeichneten Räume von der Sanierung auszusparen.

Die Prüfgruppe des seit Januar 2004 für das Bauvorhaben zuständigen BBL kam zu der Einschätzung, dass nach Realisierung der Baumaßnahme mit dem jetzt vorgelegten Kostenrahmen die Funktion der Maßnahme „*gerade noch gewährleistet*“, jedoch die Vorgaben des Bauantrages „*nicht voll erfüllt*“ werden könnten.

Spätestens im September 2004 wurde aktenkundig, dass das Finanzministerium bereits erkannt hatte, dass die Kostenberechnung des Bauantrags unrealistisch war. Laut einem Vermerk hätten die „*bereits sanierten*“ 735 m² Hauptnutzfläche und das Kellergeschoss nicht von der Sanierung ausgenommen werden dürfen. Gleichwohl bat das Finanzministerium das Bildungsministerium, weitere Einsparungen „*herauszuarbeiten*“.

Im November 2004 stellte der BBL die Funktionalität und Zielstellung der Maßnahme mit den vorgenommenen „*Streichungen*“ generell in Frage.

Das Finanzministerium setzte im Mai 2005 den endgültigen Finanzierungsbedarf auf rd. 3,81 Mio. Euro fest. Gleichzeitig ermächtigte es den BBL zur weiteren Planung und zur Baudurchführung.

(576) Wissend, dass die zu Grunde gelegte Kostenermittlung erheblichen Fehlannahmen unterlag, hielt das Finanzministerium gleichwohl am „*Kostendeckel*“ fest. Es setzte unrealistische Einsparvorgaben mit den damit verbundenen Planungsänderungen und Zeitverzögerungen durch.

Für den Landesrechnungshof ist daher nicht nachvollziehbar, dass gleichwohl alle Beteiligten weiteren Einsparvorgaben und Funktionseinschränkungen zugestimmt haben. Nach seiner Auffassung waren damit spätere Kostensteigerungen geradezu unumgänglich, wenn nicht wesentliche Zielstellungen des Bauantrages entfallen sollten.

4 Kostensteigerungen und Nachträge

(577) Die Gesamtkosten der Baumaßnahme haben sich in der Bauzeit von 2005 bis 2009 von ursprünglich rd. 3,8 Mio. Euro mit insgesamt fünf Nachträgen auf rd. 7,89 Mio. Euro erhöht. Die Ursachen für die Kostensteigerungen von rd. 4,09 Mio. Euro sind vielfältig. Rund ein halbes Jahr nach Baubeginn veranlasste der BBL einen Baustopp. Dieser wurde notwendig, weil bereits zu diesem Zeitpunkt der genehmigte Finanzrahmen ausgeschöpft war und weitere Bauaufträge nicht mehr erteilt werden konnten. Nach Angaben des BBL sei mit Be-

ginn der Rohbauarbeiten ein Zustand der vorhandenen Bausubstanz sichtbar geworden, der zu nicht vorhersehbaren Maßnahmen und Kosten führte.

Der BBL stellte im Mai 2006 einen 1. Nachtrag zur HU-Bau auf und benannte für die Mehrkosten drei wesentliche Gründe:

1. Objektive Ursachen, wie sehr enger Kostenrahmen, Ausschreibungsergebnisse, nicht erkennbare Leistungen, Mehrmengen, zusätzliche/veränderte Nutzerforderungen,
2. Mängel bei der Kostenkontrolle/Kostensteuerung,
3. Mängel bei der Überwachung der eingeschalteten Planungsbüros.

Der Finanzausschuss des Landtages stimmte der Erhöhung der Gesamtbaukosten um 1,894 Mio. Euro zu. Das Finanzministerium setzte die Gesamtbaukosten auf rd. 5,46 Mio. Euro fest.

Im Verlauf des Bauvorhabens kam es zu vier weiteren Nachträgen zur HU-Bau. Die Gesamtbaukosten erhöhten sich insgesamt auf rd. 7,89 Mio. Euro.

Nach der Feststellung der Prüfgruppe des BBL waren mit den im 2. Nachtrag festgestellten Gesamtbaukosten von rd. 6,92 Mio. Euro bereits 95 % der vergleichbaren Kosten eines Neubaus (rd. 7,24 Mio. Euro) erreicht.

(578) Der Landesrechnungshof sieht den 1. Nachtrag zur HU-Bau insbesondere als eine Folge der fehlerhaften Bewertung des Bauzustandes, der zusätzlichen Nutzerforderungen, der unrealistischen Festlegung des „Kostendeckels“ und der dadurch „ausgelösten“, aber nicht umsetzbaren Einsparungen. Die Verhängung des Baustopps war aus Sicht des Landesrechnungshofes der fehlenden Veranschlagungsreife der Baumaßnahme geschuldet.

Die Sanierung eines Bestandsgebäudes ist einem Neubau aus wirtschaftlicher Sicht vorzuziehen, wenn bei hochtechnisierten Gebäuden (hochtechnisierte Gebäude im allgemeinen Hochschulbau, im Universitätsklinik- und Krankenhausbau) die Sanierungskosten 80 % der Kosten eines vergleichbaren Neubaus unterschreiten¹⁸². Damit hatte sich spätestens mit dem Kostenstand des 2. Nachtrages die Baumaßnahme als unwirtschaftlich erwiesen.

¹⁸² Gemäß Abschnitt 3.2.1.4 „Bauen im Bestand“ des „Handbuch(es) – Hinweise zur Raumbedarfsermittlung und Entwurfsplanung“ des Finanzministeriums (Stand 12/99).

5 Sonderwünsche des Nutzers

(579) Im Verlaufe des Bauvorhabens – insbesondere während der Bauausführung – kam es zu einer Vielzahl von Änderungen, die durch Nutzerforderungen bedingt waren. Diese belaufen sich (ohne Baunebenkosten) auf insgesamt rd. 909.000 Euro.

Die Universität Rostock sagte bei einem Teil der zusätzlichen Forderungen zu, die Kosten hierfür aus dem eigenen Etat zu erstatten. Insbesondere wollte sie Kosten für medizinische und labortechnische Festeinbauten aus „*alternativen Finanzierungsquellen*“ erbringen oder durch die Wiederverwendung von Altgeräten ausgleichen.

(580) Für den Landesrechnungshof wirft der nicht unerhebliche Mehrkostenanteil aus Nutzerforderungen die Frage auf, inwiefern seitens des Nutzers überhaupt klare Zielvorstellungen zum Umbau bzw. zur Sanierung bestanden haben. Viele spezielle Leistungen waren offensichtlich nicht Gegenstand des Bauantrages und der Planung und wurden erst nach Baubeginn gefordert.

Für den Landesrechnungshof ist anhand der Akten nicht nachvollziehbar, warum die Universität Rostock zugesagte Kostenübernahmen verweigert hat. Der BBL hat trotz eindeutiger Verfahrensregelungen der RLBau darauf verzichtet, eine entsprechende Anerkennung der in der HU-Bau nicht enthaltenen Nutzerforderungen durch das Fachressort einzufordern.

6 Stellungnahme des Finanzministeriums

(581) Das Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme den Bemerkungen des Landesrechnungshofes „*grundsätzlich zugestimmt. Um zukünftig derartigen Entwicklungen im Rahmen der Planung und Durchführung von Hochbaumaßnahmen des Landes entgegenzuwirken*

- *sind mittlerweile alle im Wirtschaftsplan des BBL enthaltenen Kostenansätze durch den BBL geprüft, [...]*
- *wird seitens des FM verstärkt auf die Einhaltung der Vorgaben der RL Bau M-V geachtet“*

Das Finanzministerium hat auf Nachfrage die abgerechneten Gesamtkosten der Baumaßnahme mit 7.802.315,04 Euro (davon für freiberuflich Tätige 1.137.990,08 Euro) beziffert.

7 Fazit

(582) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die von der Bauverwaltung eingeleiteten Maßnahmen dazu führen, dass zukünftig grundsätzlich

- Baumaßnahmen erst etatisiert werden, wenn der Bedarf mit dem Nutzer und dem zuständigen Fachressort abschließend erarbeitet ist,
- dieser Bedarf die Basis der Kostenermittlung bildet sowie
- in der Bauphase Änderungen und Ergänzungen restriktiv gehandhabt und
- bei unvermeidbaren Änderungen die finanziellen und zeitlichen Folgen deutlich gemacht werden.

(583) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Einzelplan 15 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung

22 Umsetzung der Einsparungen nach dem Personalkonzept 2010 im Einzelplan 15

Das Ministerium hat entgegen dem Sinn des Personalkonzepts im Haushaltsjahr 2012 nicht in vollem Umfang Stellen abgebaut, sondern überwiegend Herabgruppierungen von Stellen zur Umsetzung des Personalkonzepts genutzt.

Darüber hinaus hat das Ministerium entgegen haushaltsrechtlichen Vorschriften versäumt, diese Herabgruppierungen zum Teil bereits in den Haushaltsplan 2012/2013 aufzunehmen.

(584) Das Personalkonzept 2010 der Landesregierung hat zum Ziel, bis 2020 den durchschnittlichen Stellenbestand der westlichen Flächenländer zu erreichen. Es wurde eine pauschale Einsparvorgabe von 9 % der Personalausgaben auf die Jahre 2012 bis 2020 festgesetzt, die sich gleichmäßig mit 1 % pro Jahr beginnend ab 2012 verteilen soll.

(585) Im Haushaltsplan 2012/2013 sind für den Einzelplan 15 für 2012 insgesamt 1326 Sollstellen¹⁸³ ausgewiesen. Für den Einzelplan 15 wurden nach Anlage 3 des Personalkonzepts 2010 Einsparvorgaben im Wert von insgesamt 5.160,8 TEuro¹⁸⁴ festgelegt.

Das Kapitel 1506 – Landesamt für Straßenbau und Verkehr, Straßenbauämter – verfügte 2012 über 1.146 Stellen¹⁸⁵. Unter Berücksichtigung der im Personalkonzept 2010 festgesetzten Einsparvorgabe von 9 % für die Jahre 2012 bis 2020 wären im Kapitel 1506 jährlich rechnerisch Stellen im Wert von 441,1 TEuro einzusparen.

1 Einsparungen im Haushaltsjahr 2012

(586) Im Haushaltsplan 2014/2015 werden für das Kapitel 1506 die im Jahr 2012 tatsächlich eingesparten vier Stellen im Wert von 194,8 TEuro bei Titel 428.01 ausgewiesen. Dies sind 44,2 % der errechneten jährlich durchschnittlich erforderlichen Einsparung.

¹⁸³ Im Regelbereich, d. h. ohne Nachwuchskräfte und ohne Beschäftigte im so genannten Überhang.

¹⁸⁴ Die Einsparvorgaben wurden nach der Regierungsumbildung 2011 aufgrund Umstrukturierungen und Übertragung von Stellen aus dem Einzelplan 15 in andere Kapitel auf 5.056,7 TEuro vermindert.

¹⁸⁵ Im Regelbereich.

Darüber hinaus sind weitere 68 Stellen mit dem Hinweis auf die Umsetzung des Personalkonzepts durch Herabgruppierung versehen. Dies ergibt¹⁸⁶ ersparte Personalausgaben von 329,4 TEuro.

Insgesamt wird damit eine rechnerische Einsparung von 524,2 TEuro als Umsetzung des Personalkonzepts abgebildet.

(587) Die ausgewiesenen Herabgruppierungen haben folgenden Hintergrund:

Im Zuständigkeitsbereich des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr wurden in den letzten Jahren alle Stellen der Beamten und Tarifbeschäftigten laufend bewertet.

Die tarifgerechte Bewertung der zu besetzenden Arbeitsplätze und auszuübenden Tätigkeiten hatte zur Folge, dass die zur Verfügung stehenden Stellen nicht ausgeschöpft werden konnten. Sie wurden seit 2010 in Unterbesetzung geführt. In der entsprechenden Übersicht der Straßenbauverwaltung ist hierfür – bezogen auf 2012 – zusammengekommen ein Betrag von 329,4 TEuro aufgeführt.

(588) Die infolge von Unterbesetzung seit 2010 freien Stellenanteile werden erst im Haushaltsjahr 2012 zur Erfüllung der Einsparungsvorgabe nach dem Personalkonzept genutzt. Dies ist im Haushaltsplan 2014/2015 entsprechend ausgewiesen.

Um mehr als eine Entgeltgruppe unterbesetzte Stellen müssen nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen¹⁸⁷ aber schon im nächsten Haushaltsplan ihrer tatsächlichen Besetzung entsprechend ausgewiesen werden. Von den Herabgruppierungen zur Erfüllung der Einsparvorgabe nach dem Personalkonzept waren 35 Stellen für Tarifbeschäftigte betroffen, die um mehr als eine Entgeltgruppe herabgestuft worden waren. Dies entspricht Personalausgaben in Höhe von 191,1 TEuro. Die aus der Unterbesetzung von Stellen seit 2010 herrührenden freien Stellenanteile hätten daher zum Teil *bereits zum 01.01.2012* wegfallen und die herabgruppierten Stellen mit ihrer der tatsächlichen Besetzung entsprechenden geringeren Wertigkeit im Haushaltsplan 2012/2013 aufgeführt werden müssen.

Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen wurden insoweit nicht beachtet. Wären sie beachtet worden, wäre eine Nutzung der Herabgruppierung als Einsparung *im Laufe des Haushaltsjahres 2012* – mit Ausweisung im Haushaltsplan 2014/2015 – nur zum Teil möglich gewesen.

¹⁸⁶ Unter Zugrundelegung der festgelegten Werte „Stellenvergleichsrechnungen 2010/2011“ gemäß Anlage 7 zur Ergänzung des Haushaltsrunderlasses 2010/2011 vom 28. Januar 2009.

¹⁸⁷ VV Nr. 3.3.3 zu § 49 LHO.

Die Einsparungen nach dem Personalkonzept im Einzelplan 15 hätten insoweit auf anderem Wege erbracht werden müssen.

(589) Das Ministerium beschränkt sich in seiner Stellungnahme im Wesentlichen auf den Sachverhalt, dass die Einsparungen zum 31. Dezember 2012 – auch die durch Herabgruppierungen und Umwandlungen – erst im Haushaltsplan 2014/2015 ausgewiesen werden konnten.

(590) Der Landesrechnungshof legt Wert auf die Feststellung, dass im Kapitel 1506 Stellen für Arbeitnehmer bereits seit längerer Zeit um mehr als eine Entgeltgruppe unterbesetzt geführt wurden und auch auf Dauer nicht ausgeschöpft werden sollten. Demzufolge hätte nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen¹⁸⁸ bereits ein Teil der Stellen im Haushaltsplan 2012/2013 nach der tatsächlichen Wertigkeit abgebildet werden müssen. Eine Nutzung und Ausweisung dieser Herabgruppierungen als Umsetzung der Einsparvorgaben des Personalkonzepts 2010 wäre damit nicht mehr möglich gewesen.

2 Herabgruppierung zur Umsetzung des Personalkonzepts 2010

(591) Hinzu kommt ein weiteres Problem: Herabgruppierungen können zwar grundsätzlich für Einsparungen im Sinne des Personalkonzeptes 2010 genutzt werden. Der Grundgedanke des Personalkonzepts 2010 ist jedoch nicht die Einsparung von Personalausgaben für sich genommen, sondern die Ersparnis durch einen tatsächlichen Abbau von Stellen, und zwar solange, bis der durchschnittliche Stellenbestand der westlichen Flächenländer erreicht ist.¹⁸⁹

Hier wurden neben dem tatsächlichen Abbau von 4 Stellen im Gegenwert von 194,8 TEuro im Haushaltsplan 2014/2015 zusätzliche Einsparungen in Höhe von 329,4 TEuro abgebildet. Tatsächlicher zusätzlicher Abbau von Stellen ist aber nicht erfolgt.

(592) Eine zu großzügige Nutzung von Herabgruppierungen zur Umsetzung des Personalkonzepts könnte die Erreichung des von der Landesregierung angestrebten Ziels, bis zum Jahr 2020 den Stellenbestand in der Landesverwaltung an den der westlichen Flächenländer anzugleichen, gefährden.

(593) Auch hier führt die Stellungnahme des Ministeriums (vgl. Tz. 589) nicht zu einer anderen Betrachtung und Beurteilung des Sachverhalts.

(594) Die Umsetzung des Personalkonzepts 2010 soll grundsätzlich und im Wesentlichen durch einen dauerhaften Wegfall von Stellen erfolgen.

¹⁸⁸ Vgl. vorige Fn. 187.

¹⁸⁹ Vgl. z. B. Ziffern 2.1 und 2.4.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Finanzministerium daher, künftig Herabgruppierungen als Maßnahmen zur Umsetzung des Personalkonzepts besonders aufmerksam zu beobachten. Dieses Instrument sollte nur maßvoll und mit der gebotenen Vorsicht genutzt werden.

(595) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

23 Maßnahmebegleitende Prüfung des Modellprojektes „Neue Dorfmitte Mecklenburg-Vorpommern“

Das Energieministerium setzte das Modellprojekt mit vermeidbar hohem Aufwand und unter weitreichender Einbeziehung externer Gutachter um.

Aus den vorliegenden Ergebnissen lässt sich nur eingeschränkt eine Landesstrategie für den Bereich der Sicherung und des Ausbaus der Nahversorgung im ländlichen Raum ableiten.

Hinsichtlich des beabsichtigten Förderverfahrens hält der Landesrechnungshof eine stärkere ressortübergreifende Abstimmung für erforderlich. Künftig sollten die sich aus dem demografischen Wandel ergebenden neuen Anforderungen in der Landesplanung und bei der Festsetzung von Standards ausreichend Berücksichtigung finden.

(596) Der Landesrechnungshof prüfte maßnahmebegleitend das unter Federführung des Energieministeriums durchgeführte Modellprojekt „Neue Dorfmitte Mecklenburg-Vorpommern“.

Von besonderem Interesse waren u. a. Zielstellung und Konzeption, Auswahl der vier Modellvorhaben, Planung und Veranschlagung der Haushaltsmittel sowie Bewertung der Ergebnisse des Modellprojektes durch das Energieministerium.

(597) Die von der Landesregierung in 2008 gebildete interministerielle Arbeitsgruppe „Demografischer Wandel“ (IMAG) entwickelte nach mehrjähriger Bestandsaufnahme in ihrem Strategiebericht vom 25.01.2011 ressortübergreifende Strategien und weiterführende Ideen zum Umgang mit dem demografischen Wandel. Sie initiierte das Modellprojekt „Neue Dorfmitte M-V“, das unter Leitung einer fachlich besetzten Lenkungsgruppe¹⁹⁰ und Federführung des Energieministeriums in der Zeit von 2011 bis Anfang 2013 durchgeführt wurde.

Laut Strategiebericht sollten mit den Modellvorhaben neben der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs bei Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements Elemente der Gesundheitsversorgung, des Alten- und Pflegebereichs, der Kunst und Kultur, des Tourismus, des Zugangs zur Kommunikation sowie von Post- und Bankangeboten einbezogen werden. Aus den Erfahrungen des Modellprojektes sollte nach Möglichkeit eine Landesstrategie entwickelt werden.

¹⁹⁰ Energieministerium, Staatskanzlei, Innenministerium, Wirtschaftsministerium, Landwirtschaftsministerium, Städte- und Gemeindetag M-V, Landkreistag M-V, Einzelhandelsverband Nord e. V., Firma BELA Handelsgesellschaft GmbH.

Die IMAG legte vier Modellstandorte fest:

Tabelle 32: Beschreibung der geförderten Maßnahmen (Investitionsplan)

| Gemeinde (Landkreis) | Anzahl der Einwohner | Beschreibung der geförderten Maßnahmen |
|--|----------------------|--|
| Altenpleen (Vorpommern-Rügen) | ca. 930 | Sicherung und Ausbau der Versorgungseinrichtung „Dorfconsum“ <ul style="list-style-type: none"> • Anbau eines Cafés und Ausstattung • Einbau eines Treppenliftes (zum Frisör im 1. OG) • Umbau Außenanlagen |
| Brunow (Ludwigslust-Parchim) | ca. 350 | Sicherung und Ausbau der Versorgungseinrichtung „Bauernmarkt“ <ul style="list-style-type: none"> • Baumaßnahmen am Gebäude, Renovierung, Einbau Café • Ausstattung des Ladens (Fleischtheke, Kochecke, Café-einrichtung) |
| Sarow (Mecklenburgische Seenplatte) | ca. 770 | Sicherung und Ausbau des Dorfladens <ul style="list-style-type: none"> • Baumaßnahmen am Gebäude • Ausstattung Verkaufs- und Vorbereitungsraum • „Klön-Ecke“, Gäste-WC • Außenanlagen |
| Schmatzin, Ortsteil Schlatkow (Vorpommern-Greifswald) | ca. 300 | Entwicklung des Gutshauses Schlatkow zu einem Versorgungs-, Kultur und Kommunikationszentrum <ul style="list-style-type: none"> • „Dorfküche“ mit Nebenräumen und Laden „Multimarkt“ einschließlich Ausstattung |

Quelle: Zuwendungsbescheide; eigene Darstellung.

Pro Modellvorhaben stellte das Energieministerium 100.000 Euro bereit (Titel 1501 883.40 MG 40), also insgesamt 400.000 Euro, die letztlich in der Summe nur zur Hälfte abgerufen wurden. Zudem gewährte das Innenministerium für drei Modellvorhaben Sonderbedarfszuweisungen von insgesamt rd. 90.000 Euro. Das Modellvorhaben Schmatzin wurde vor der Umsetzung aufgegeben.

Weiterhin beauftragte das Energieministerium externe Gutachter mit Honorarleistungen für das Modellprojekt von insgesamt 115.870,00 Euro (Titel 1501 534.40 MG 40). Diese Gutachter führten Vor-Ort-Analysen einschließlich der Auswertung des statistischen Materials, Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbefragungen durch (Projektphase I). Des Weiteren beauftragte das Energieministerium Externe mit der Begleitung des Umsetzungs- und Erprobungsprozesses sowie der Auswertung des Modellprojektes (Projektphase II). Parallel hierzu erfolgte die konzeptionelle Tätigkeit und umfassende Begleitung des Zuwendungsverfahrens durch das Energieministerium und die Lenkungsgruppe.

1 Auswahlverfahren für die Modellstandorte

(598) Die IMAG hatte bereits im Strategiebericht der Landesregierung die vier Modellstandorte vorgegeben. Eine weitergehende Projektauswahl oder eine Veränderung dieser sah der Strategiebericht nicht vor. Insofern fand im Vorfeld weder ein formelles Auswahlverfahren noch ein Interessenbekundungsverfahren statt. Die konzeptionelle Tätigkeit der Lenkungs-

gruppe war deshalb auf die bereits vorgegebene Projektauswahl und -beschreibung beschränkt.

Laut Energieministerium sei die Auswahl der Modellstandorte im Rahmen des Strategiebereiches unter folgender Maßgabe getroffen worden:

- außergewöhnliches Engagement der Bürger in den Gemeinden,
- begrenzte Anzahl (drei bis vier Gemeinden),
- bestehende Initiativen vor Ort,
- möglichst unterschiedliche inhaltliche Ansätze in den Modelldörfern,
- Gemeinden sollten „zentrenfern“ und „peripher“ liegen,
- Verteilung der Modellgemeinden auf möglichst alle Regionen des Landes,
- Möglichkeit einer schnellen Umsetzung der Vorhaben.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes entsprechen die ausgewählten Modellstandorte nur teilweise den benannten Auswahlprämissen. Beispielsweise liegt nur eine der vier als Modellstandorte bestimmten Gemeinden (Sarow) eindeutig „zentrenfern“. Unter Zugrundelegung der Auswahlkriterien hält der Landesrechnungshof die anderen drei Modellstandorte als Basis für die Entwicklung einer Landesstrategie „Neue Dorfmitte M-V“ nicht geeignet bzw. nicht repräsentativ. Zudem beschränkten sich die Modellvorhaben entgegen den von der IMAG anvisierten vielseitigen Zielen lediglich auf Maßnahmen zur Sicherung und zum Ausbau von Versorgungseinrichtungen.

(599) Das Energieministerium widerspricht den Schlussfolgerungen des Landesrechnungshofes. Die Auswahl der Modellstandorte sei unter Beachtung der benannten Prämissen erfolgt. Unter Hinweis auf das verfügbare Zeitbudget zur Durchführung des Modellprojektes werde die Auswahl als sachgerecht bewertet. Die Ergebnisse des Modellprojektes würden *„eine gute Grundlage für die Organisation einer zukünftigen Landesstrategie bilden.“*

(600) Der Landesrechnungshof bezweifelt nicht, dass das Energieministerium bemüht war, die selbst formulierten Prämissen bei der Auswahl der Modellstandorte einzuhalten. Dennoch hätte ein im Vorfeld der Festlegung der Modellstandorte durchzuführendes Interessenbekundungsverfahren eine größere Auswahl der in Frage kommenden Standorte hervorbringen können, die zudem dem Anforderungsprofil möglicherweise mehr entsprochen hätten.

Dies wird auch durch die Ergebnisse der durch das Energieministerium im zweiten Quartal 2014 durchgeführten landesweiten Auslobung eines Wettbewerbes zur Sicherung der Nah-

versorgung in zentrenfernen ländlichen Räumen bestätigt. Der Wettbewerb ist auf unerwartet große Resonanz getroffen, bot die verschiedensten Lösungsansätze und bestätigte das vorhandene Interesse und Engagement zur Sicherung oder Stärkung der Nahversorgung in zentrumsfernen ländlichen Räumen.

Wären diese Ideen und Anregungen aus den zahlreichen Projekten schon vor der Durchführung des Modellprojektes „Neue Dorfmitte M-V“ im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens ermittelt worden, hätte das Modellprojekt möglicherweise vielseitiger und effektiver gestaltet werden können.

2 Beauftragung Externer

(601) Der Landesrechnungshof stellt die Notwendigkeit der Beauftragung der externen Gutachter in vorliegendem Umfang in Frage. Durch die externen Gutachter erfolgten umfassende Recherchen und statistische Auswertungen sowie im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit aufwendige Bürgerbefragungen, die letztlich zu keinen neuen Erkenntnissen geführt haben.

Bundesweit und in der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, insbesondere im Landwirtschaftsministerium, sind seit längerem umfangreiche Erkenntnisse zur Abwanderungsproblematik und den daraus resultierenden Schwierigkeiten sowie diesbezügliche Lösungsansätze vorhanden. Diese Aussagen hätten ohne darüber hinausgehende eigene Recherchen durch das Energieministerium ausgewertet werden können.

(602) Das Energieministerium teilt hierzu mit, es habe u. a. *„auch die vom LRH benannten Veröffentlichungen vor Beginn des Modellprojektes ausgewertet. Dabei wurde realisiert, dass allgemeine Gutachtererkenntnisse daraus auch auf M-V übertragbar sind, aber keine Hinweise darauf gegeben werden, wie konkret eine Unterstützung von Nahversorgungsinitiativen aussehen könnte und wie diese in der Praxis organisiert werden sollte.“* Die Gutachteraufträge hätten u. a. die allgemeinen Erkenntnisse an die speziellen Strukturen von Mecklenburg-Vorpommern anpassen und einen Praxisbezug herstellen sollen.

(603) Der Landesrechnungshof erachtet auch nach Auswertung der Stellungnahme des Energieministeriums den Aufwand der Beauftragung von Gutachtern im vorliegenden Umfang als unverhältnismäßig hoch. Beispielsweise betrachtete bereits die Studie des Landwirtschaftsministeriums „Das aktive und soziale Dorf“ die besonderen Raumstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern und kam schon im Juni 2006 zu vergleichbaren Aussagen. Statistisches Material und deren Auswertungen sowie Lösungsansätze lagen insofern in hinreichendem Umfang vor.

3 Nutzung vorhandener Förderprogramme und -strukturen

(604) Der Aufwand im Energieministerium bei der Begleitung und Umsetzung der einzelnen Modellvorhaben war besonders groß. Es fehlten Strukturen und Erfahrungen bei der Umsetzung von Förderprogrammen.

Insbesondere fördert das Landwirtschaftsministerium seit vielen Jahren mit Hilfe von EU-finanzierten Programmen¹⁹¹ den ländlichen Raum. Darüber hinaus gibt es in Mecklenburg-Vorpommern weitere aus Bundes- und Landesmitteln finanzierte Programme, die die besondere Problematik der Unterstützung des ländlichen Raumes und die gleiche Zielgruppe im Fokus haben.

(605) In seiner Stellungnahme führt das Energieministerium aus, dass es sich insbesondere mit dem Landwirtschaftsministerium zu dem Modellprojekt „Neue Dorfmitte M-V“ sehr intensiv abgestimmt habe. Dort vorhandene Erfahrungen seien in das Modellprojekt eingeflossen.

(606) Aus Sicht des Landesrechnungshofes hätten primär Wege gesucht werden müssen, bereits bestehende Förderprogramme und -strukturen für die mit dem Modellprojekt „Neue Dorfmitte M-V“ angestrebten Ziele zu nutzen. Vorhandene Förderprogramme könnten entsprechend angepasst und gebündelt werden.

4 Finanzierung über Sonderbedarfszuweisung

(607) Der Landesrechnungshof hält es für nicht angebracht, das Modellprojekt „Neue Dorfmitte M-V“ über Sonderbedarfszuweisungen (SBZ) des Innenministeriums zu finanzieren. Angesichts der vom Energieministerium veranschlagten Mittel, die mit 100.000 Euro pro Modellvorhaben eine Vollfinanzierung gewährleisten sollten, war dies auch nicht erforderlich.

Die in der Richtlinie¹⁹² verankerten Voraussetzungen für die Gewährung von SBZ sind aus Sicht des Landesrechnungshofes vorliegend nicht gegeben. Die Durchführung des Modellprojektes ist insbesondere weder eine Pflichtaufgabe des eigenen Wirkungskreises der Kommunen noch war ein Eigenanteil der Gemeinden für die Modellvorhaben vorgesehen. Im Weiteren ist das Instrument der SBZ für diejenigen Kommunen gedacht, die unverschuldet in eine außergewöhnliche Lage geraten sind, die sie aus eigener Finanzkraft nicht mehr bewältigen

¹⁹¹ Im Schwerpunkt 3 des ELER können beispielsweise Investitionen Unternehmensgründungen, die Schaffung von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung, Dorferneuerungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Erhaltung und zum Schutz des ländlichen Erbes gefördert werden. Siehe auch Richtlinie für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ILERL M-V), AmtsBl. M-V 2008 S. 601.

¹⁹² Richtlinie für die Gewährung von Sonderbedarfszuweisungen vom 6. August 2010, AmtsBl. M-V S. 516.

können. Außergewöhnlich ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine Situation, wenn sie unvorhergesehen und unabweisbar ist.

(608) In seiner Stellungnahme begründet das Innenministerium die Zulässigkeit der Gewährung von SBZ im Wesentlichen mit Ausnahmetatbeständen und deren weitreichenden Auslegung sowie mit der Aufhebung der ursprünglichen Sonderregelung zur Finanzierung von Gemeinden unter 500 Einwohnern.

(609) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die SBZ auch unter Berücksichtigung der Ausführungen des Innenministeriums kein Instrument zur Förderung von Modellvorhaben. Die hier praktizierte Finanzierung unterläuft den Verwendungszweck von SBZ. Angesichts der vom Energieministerium in ausreichender Höhe veranschlagten Mittel lagen für das Innenministerium keine zwingenden Gründe für die Gewährung von SBZ vor. Ergänzend verweist der Landesrechnungshof auf seine Ausführungen im Landesfinanzbericht 2013.¹⁹³

5 Ergebnisse des Modellvorhabens

(610) In einer abschließenden Stellungnahme äußert sich das Energieministerium zu den grundlegenden Erkenntnissen und Konsequenzen aus dem Modellprojekt „Neue Dorfmitte M-V“:

- Das Modellprojekt habe die *„Vermutung bestätigt, dass das Thema Nahversorgung für die Menschen in den Dörfern unseres Landes eine ausgesprochen hohe Bedeutung im Rahmen der Daseinsvorsorge hat.“*
- Auch in Gemeinden/Dörfern mit nur geringer Einwohnerzahl sei der Betrieb von Nahversorgungseinrichtungen in bestimmten Trägerstrukturen wirtschaftlich möglich. Diese Erkenntnis, die auf die nicht mit anderen Bundesländern vergleichbare Raum-, Siedlungs- und Bevölkerungsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern abstellt, rechtfertige das Modellprojekt.
- Eine Diversifizierung der Angebotspalette eines Nahversorgers durch ergänzende Angebote/Leistungen könnte dauerhaft die Umsätze steigern und damit die wirtschaftliche Situation des Betriebs nachhaltig festigen.
- Alle drei Modellstandorte hätten bescheinigt, dass insbesondere der Einbau einer Café- bzw. Imbissecke in die Dorfläden dazu beitrage, die Kommunikation im Dorf zu verbessern.

¹⁹³ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tzn. 185 und 186.

- Ein wichtiger Schlüssel zum Erfolg dörflicher Nahversorgungseinrichtungen sei die Einbeziehung der örtlichen Bevölkerung. Jedoch sollte auf zu komplexe Fragebögen verzichtet werden.
- Deutlich schwieriger sei es, *„einen Nahversorger ganz 'neu' in einem Gebäude ohne bisherige Ladennutzung zu installieren, als ein schon bestehendes Ladengebäude wieder einer entsprechenden Nutzung zuzuführen oder einen noch betriebenen Laden durch diverse Maßnahmen besser aufzustellen/zukunftsfähig zu machen.“*

Die Erkenntnisse aus den Modellvorhaben sollen laut Energieministerium in eine Landesinitiative „Neue Dorfmitte M-V“ einfließen. Die Förderung von Nahversorgungsprojekten ist ab 2015 über den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes ELER vorgesehen.

(611) Auch die Auswertung der abschließenden Stellungnahme bringt dem Landesrechnungshof keine Erkenntnisse, die nicht schon vor Durchführung des Modellprojektes „Neue Dorfmitte M-V“ hinreichend bekannt waren. Nach wie vor stellt sich die Frage nach dem Erfordernis dieses Modellprojektes, das mit einem immensen Aufwand im Energieministerium unter weitreichender Einbeziehung externer Gutachter durchgeführt wurde.

Aus den vorliegenden Ergebnissen lässt sich eine Landesstrategie nur eingeschränkt für den Bereich der Sicherung und des Ausbaus der Nahversorgung im ländlichen Raum ableiten. Themen wie medizinische Versorgung/Soziales aber auch Bankdienstleistungen etc. blieben offen.

(612) Kritisch sieht der Landesrechnungshof das aus dem ELER-Strukturfonds beabsichtigte Förderverfahren des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und für die *„Förderung von Maßnahmen für Investitionen in die Einrichtung, Erweiterung und Modernisierung der Grundversorgung (Neue Dorfmitte, lokale Märkte, Gemeindezentren für soziale Aktivitäten) durch das Energieministerium in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz“*¹⁹⁴. Angesichts der für diesen Bereich vergleichsweise geringen geplanten ELER-Förderung von rd. einer Mio. Euro empfiehlt der Landesrechnungshof zu prüfen, ob es sich als zweckmäßiger erweist, das Zuwendungsverfahren federführend durch das Landwirtschaftsministerium in Zusammenarbeit mit dem Energieministerium durchführen zu lassen. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob das Förderprogramm des Energieministeriums nicht auch in das dem Landwirtschaftsministerium zugeordnete Förderprogramm

¹⁹⁴ Präsentation des Landwirtschaftsministeriums „Maßnahmen und Untermaßnahmen des EPLR MV 2014-2020 III“.

„Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung lokaler Basisdienstleistungen für die ländliche Bevölkerung, einschließlich Freizeit, Kultur“¹⁹⁵ integriert werden kann.

(613) Die bereits vorhandenen umfangreichen Analysen und ihre Anregungen gilt es jetzt umzusetzen und ressortübergreifend in miteinander abgestimmte Förderprogramme einfließen zu lassen. Langfristige Erfolge werden nur zu erreichen sein, wenn fach- und ebenenübergreifend geplant und gehandelt wird.

Zutreffend führt die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern in ihrem Strategiebericht aus: *„Aufgabe der Politik wird es sein, sich auf klare Schwerpunktsetzung zu verständigen und die weniger werdenden Mittel um so effektiver einzusetzen. Trotz unterschiedlicher Entwicklungsbedingungen in den Regionen des Landes hält die Landesregierung auch zukünftig an dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse fest, er ist aber unter den Bedingungen des demografischen Wandels neu auszugestalten.“*¹⁹⁶

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Landesregierung die sich aus dem demografischen Wandel ergebenden neuen Anforderungen insbesondere in der Landesplanung umfänglich berücksichtigen sollte. Des Weiteren sollte dieser Wandel auch bei der Festsetzung von Anforderungen und Standards ausreichend Berücksichtigung finden.

(614) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 11. März 2015.

Dr. Schweisfurth

Präsident

Arenskrieger

Vizepräsident

Dr. Hempel

Ministerialdirigent

Dr. Schuelper

Ministerialdirigent

Dipl.-Ing. Scheeren

Ministerialdirigent

¹⁹⁵ Vgl. Fn 190.

¹⁹⁶ Vgl. Strategiebericht Demografischer Wandel vom 25.01.2011, S. 5.