

UNTERRICHTUNG

durch den Landesrechnungshof

Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2018 (Teil 1)

Landesfinanzbericht 2018

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern



Jahresbericht 2018

Teil 1 - Landesfinanzbericht 2018

Vorwort der Präsidentin des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof legt als ersten Teil seines Jahresberichts 2018 den Landesfinanzbericht vor.

Die Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland ist nach wie vor von der robusten konjunkturellen Entwicklung geprägt. Auch Mecklenburg-Vorpommern profitiert weiterhin von steigenden Steuereinnahmen und niedrigen Zinsen.

Die gute Haushaltslage eröffnet Gestaltungsspielräume, die jetzt dazu genutzt werden sollten, tragfähige Rahmenbedingungen für zukunftsfeste Finanzen im Land zu schaffen.

Dazu sind – über die bereits erzielten Erfolge der konsequenten Konsolidierungspolitik der vergangenen Jahre hinaus – weitere Konsolidierungsanstrengungen erforderlich. Denn die Eigenfinanzierungskraft des Landes ist noch immer gering. Auch wenn mittlerweile mehr als die Hälfte der Ausgaben durch Steuereinnahmen gedeckt werden können, zeigt dies, wie abhängig Mecklenburg-Vorpommern von Bundeszuweisungen ist. Des Weiteren ist nicht davon auszugehen, dass die Zinsen mittelfristig auf dem derzeit geringen Niveau verharren werden.

Für den kommunalen Raum braucht es dringend eine Gesamtstrategie, die auch den kommunalen Finanzausgleich einschließt. Nach wie vor sieht der Landesrechnungshof keine Lösungen für die Probleme der dünnen Besiedlung und Kleinteiligkeit im Land sowie für die anhaltenden Finanzprobleme einzelner Kommunen.

Wenig sinnvoll erscheint es aus unserer Sicht, kostenträchtige Ausgabenprogramme aufzulegen, die vorwiegend Partikularinteressen dienen. Dazu zählen wir zum Beispiel auch einige Projekte des neu aufgelegten Strategiefonds. Diesen werden wir in den nächsten Jahren kritisch begleiten.

Die Prüfungen, die wir in diesem Jahr in unseren Landesfinanzbericht aufgenommen haben, sind wie jedes Jahr breit gefächert. Gleiches gilt für unsere Beanstandungen. So wurde das Haushaltsrecht nicht immer durchgängig eingehalten. Dies gilt auch für die Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2016. Auch im Bereich der Zuwendungsprüfungen traten Fehler in allen Phasen des Zuwendungsverfahrens auf. Besonders schwer wogen Feststellungen bei Leistungsanbietern im Sozialbereich.

Angesichts dessen ist der Landesrechnungshof dankbar für die im Sozialbereich vom Landtag beschlossenen erweiterten, punktuellen Prüfungsrechte. Mit den neuen Prüfungsrechten

ist es uns künftig möglich, bei Leistungsanbietern auf kommunaler Ebene zu prüfen, ob sie ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen.

Der Landesrechnungshof begrüßt auch, dass das Land weitere Beamtenjahrgänge in das kapitalgedeckte Versorgungssystem des Versorgungsfonds aufnehmen wird. Damit wird die Schuldenlast aus Pensionsverpflichtungen etwas reduziert. Kritisch sehen wir jedoch weiterhin die Anlagepolitik des Versorgungsfonds ohne werthaltige Geldanlagen.

Im letztjährigen Landesfinanzbericht haben wir einen neuen Abschnitt aufgenommen, in dem wir darüber berichten, ob und inwieweit die geprüften Stellen Beanstandungen abgestellt haben und unseren Empfehlungen nachgekommen sind. Hier informieren wir jetzt und in Zukunft auch über die Umsetzung von Entschlüssen des Landtages durch die Exekutive. Dieser Abschnitt wurde im Vergleich zum Vorjahr erheblich ausgebaut.

Der Landesfinanzbericht basiert letztlich auf den zahlreichen Prüfungsergebnissen des Landesrechnungshofes. Deshalb gilt – wie jedes Jahr – mein besonderer Dank meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für ihren unermüdlichen Einsatz und ihre stets sorgfältige Arbeit.

Bedanken möchte ich mich aber auch bei allen geprüften Stellen für ihre Geduld und bei unserem Landesparlament für die stets vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit.

Schwerin, Mai 2018

Dr. Martina Johannsen

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	1
II.	Allgemeiner Teil.....	3
	1 Strukturelle Rahmenbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern.....	3
	2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich.....	8
III.	Aktuelle Themen.....	33
	1 Einzelne Aspekte der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.....	33
	2 Anhörung des Landesrechnungshofes nach § 103 LHO zu Förderrichtlinien....	42
IV.	Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016.....	47
	1 Haushaltsrechnung.....	47
	2 Belegprüfung im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016.....	58
	3 Vermögensübersicht Haushaltsjahr 2016.....	66
	4 Nachtragshaushaltsgesetz 2016 und 2017 und Haushaltsbegleitgesetz zum Nachtragshaushaltsgesetz 2016 und 2017.....	77
V.	Feststellung zur Prüfung der Landesverwaltung.....	85
	Einzelplan 01 – Geschäftsbereich des Landtags.....	85
	1 Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit, Veranstaltungen und Veröffentlichungen 2015 und 2016.....	85
	Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Europa.....	90
	2 Gebühreneinnahmen der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege.....	90
	Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums.....	94
	3 Gewerbesteuer – Festsetzung des Steuermessbetrags.....	94
	4 Personalwirtschaft im Staatlichen Museum Schwerin.....	102
	Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur.....	107
	5 Beschaffung von wissenschaftlichen Großgeräten.....	107
	6 Wirtschaftliche Entwicklung der Universitätsmedizin Rostock und Greifswald 2013 bis 2016.....	116
	Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt.....	123
	7 Verwendung des Überschusses aus der „Lotterie BINGO! Die Umweltlotterie“.....	123
	8 Förderung des Kleingartenwesens.....	127

9	Unterhaltung der Gewässer I. Ordnung, der zugehörigen wasserwirtschaftlichen Anlagen, der Landesschutzdeiche und der Küstenschutzanlagen.....	132
	Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Justizministeriums.....	137
10	Förderung deutscher Kulturarbeit gemäß § 96 Bundesvertriebenengesetz (BVFG).....	137
	Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Integration und Gleichstellung.....	143
11	Zuschüsse aus Landesmitteln zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements an Vereine und Verbände der freien Wohlfahrtspflege und Träger von Mitmachzentralen – Förderstruktur und Zuwendungspraxis –.....	143
12	Verwendung von Landesmitteln zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch Vereine und Verbände der freien Wohlfahrtspflege und Träger von Mitmachzentralen.....	148
13	Förderung der Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben.....	157
14	Förderung von Kleinprojekten.....	163
	Einzelplan 15 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung.....	169
15	Sonderprogramm zum Lückenschluss an Radwegen entlang der Landesstraßen.....	169
16	Einnahmen und Ausgaben des Energieministeriums – Kapitel 1501, 1502 und 1508.....	177
	Querschnittsprüfung.....	184
17	Einhaltung des Besserstellungsverbots bei Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung.....	184
VI.	Umsetzung von Landtagsentschlüssen.....	191
1	Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Täter-Opfer-Ausgleich“.....	191
2	Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Tätigkeit der Internen Revisionen in der Landesverwaltung“.....	193
3	Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Nebentätigkeiten des Personals an Universitäten und Fachhochschulen“.....	197
4	Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Nebentätigkeiten für die WINGS (Hochschule Wismar)“.....	203
5	Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Dienstunfähigkeit und begrenzten Dienstfähigkeit in der Landesverwaltung“.....	204

VII.	Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes	211
1	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Haushalts- und Wirtschaftsführung eines institutionell geförderten Forschungsinstituts“.....	211
2	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Förderung der politischen Weiterbildung“.....	217
3	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Arbeitszeitmodelle und Mehrarbeit im Bereich der Landespolizei“.....	221
4	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Täter-Opfer-Ausgleich“.....	223
5	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Umsetzung der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern“.....	226
6	Empfehlung des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Personalaktenführung“.....	233

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Bevölkerungszahl, 1991-2016, 1991=100, in %.....	3
Abbildung 2: Angleichungsprozess Mecklenburg-Vorpommerns beim nominalen BIP je EW in jeweiligen Preisen, 2009-2016, FFW=100, in %.....	5
Abbildung 3: Entwicklung des nominalen BIP je EW in den ostdeutschen Flächenländern, 2009-2016, 2009=100, in %.....	6
Abbildung 4: Entwicklung der Erwerbstätigkeit (am Arbeitsort) im Ländervergleich, 1991-2016, 1991=100, in %.....	6
Abbildung 5: Arbeitslosenquote im Ländervergleich, 2016, in %.....	7
Abbildung 6: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2016, in Euro je EW.....	9
Abbildung 7: Finanzierungssalden der Flächenländer, 2015 und 2016, in Euro je EW.....	10
Abbildung 8: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1995-2016.....	11
Abbildung 9: Entwicklung der laufenden Einnahmen und Ausgaben in Mecklenburg- Vorpommern (Landesebene), 1995-2016, 1995=100, in %.....	12
Abbildung 10: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1991-2016.....	17
Abbildung 11: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (Mai des jeweiligen Jahres und November 2017) zu den Steuereinnahmen der Länder seit 2013, in Mrd. Euro.....	18
Abbildung 12: Aktives Personal (Kernhaushalt) im Ländervergleich, 1998-2016, Stellen je 1.000 EW.....	20
Abbildung 13: Zinsausgaben im Ländervergleich, 1991-2016, in Euro je EW.....	21
Abbildung 14: Investitionsquoten im Ländervergleich, 1991-2016, in %.....	23
Abbildung 15: SoBEZ-Zahlungen an Mecklenburg-Vorpommern bis 2019 (Korb I), in Mio. Euro.....	24
Abbildung 16: Verwendungsanteil zum Ausgleich der UKF erforderlichen SoBEZ der ostdeutschen Flächenländer, 2007-2016, in %.....	25
Abbildung 17: Unbereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2015 und 2016, in Euro je EW.....	27

Abbildung 18: Bereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2015 und 2016, in Euro je EW.....	28
Abbildung 19: Entwicklung der Einnahme- und Ausgabereste, 2005-2016, in Mio. Euro.....	51
Abbildung 20: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres von 2007-2016, in Mio. Euro.....	70
Abbildung 21: Schuldenstand zum 31.12. im Ländervergleich, 1991-2016, in Euro je EW.....	74
Abbildung 22: Schematische Darstellung der Finanzierungsströme.....	79
Abbildung 23: Steuereinnahmen der Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns, 2012-2015, in %.....	95
Abbildung 24: Gewerbesteueraufkommen (brutto) in Mecklenburg-Vorpommern, 2012-2015, in Mio. Euro.....	95

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einwohneranteil der einzelnen Länder an der gesamtdeutschen Bevölkerungszahl, 1991-2016, in %.....	4
Tabelle 2: Veränderung des realen BIP in den FO und FFW, 2014-2016, in %.....	5
Tabelle 3: Ist-Einnahmen 2012-2016 sowie Soll-Ansätze der Einnahmen 2017 und 2018.....	14
Tabelle 4: Ist-Ausgaben 2012-2016 sowie Soll-Ansätze der Ausgaben 2017 und 2018.....	15
Tabelle 5: Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2016, in Euro je EW.....	16
Tabelle 6: Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2016, in Euro je EW.....	19
Tabelle 7: SoBEZ-Nachweisquoten für Mecklenburg-Vorpommern, 2007-2016, in %.....	24
Tabelle 8: Eigenfinanzierte Investitionen und Regelkreditobergrenze gemäß Art. 65 Verf. M-V, Ist-Daten 2013-2016 und Plandaten 2017-2022, in Mio. Euro.....	27
Tabelle 9: Kennziffern des Stabilitätsberichtes 2017 zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung.....	29
Tabelle 10: Verteilungsschlüssel nach §§ 2 Abs. 1 und 11 Abs. 1 KInvFG und Höhe der Finanzhilfen für die Länder.....	36
Tabelle 11: Herleitung des Verteilungsschlüssels für § 11 Abs. 1 KInvFG.....	37
Tabelle 12: Anzahl der im Jahr 2017 vorgelegten Richtlinienentwürfe, nach Ressort.....	42
Tabelle 13: Ergebnis der im Jahr 2017 abschließend bearbeiteten Richtlinienentwürfe.....	43
Tabelle 14: Verteilung der Haushaltsreste auf die Einzelpläne, 2016, in Euro.....	50
Tabelle 15: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2016, in Euro.....	53
Tabelle 16: Verpflichtungsermächtigungen, 2006-2016, in Mio. Euro.....	54
Tabelle 17: Übersicht über das Vermögen, 2015-2016.....	67
Tabelle 18: Entwicklung des Bestands an Sicherheits- und Gewährleistungen von 2015 zu 2016, in Euro.....	76
Tabelle 19: Zusammenfassung Kennzahlen der Universitätsmedizin Rostock, 2013-2016, in 1.000 Euro.....	117
Tabelle 20: Ausgewählte Kennziffern der Universitätsmedizin Rostock zur Ertragslage, 2013-2016, in 1.000 Euro.....	118

Tabelle 21: Ausgewählte Kennziffern der Universitätsmedizin Rostock zur Vermögenslage, 2013-2016, in 1.000 Euro.....	118
Tabelle 22: Ausgewählte Kennziffern der Universitätsmedizin Rostock zur Finanzlage, 2013-2016, in 1.000 Euro.....	119
Tabelle 23: Zusammenfassung Kennzahlen der Universitätsmedizin Greifswald, 2013-2016, in 1.000 Euro.....	119
Tabelle 24: Ausgewählte Kennziffern der Universitätsmedizin Greifswald zur Ertragslage, 2013-2016, in 1.000 Euro.....	120
Tabelle 25: Ausgewählte Kennziffern der Universitätsmedizin Greifswald zur Vermögenslage, 2013-2016, in 1.000 Euro.....	121
Tabelle 26: Ausgewählte Kennziffern der Universitätsmedizin Greifswald zur Finanzlage, 2013-2016, in 1.000 Euro.....	121
Tabelle 27: Zuschüsse an Verbände und Vereine der freien Wohlfahrtspflege für ehrenamtliche Mitarbeit (Titel 1005 684.42 MG 40), 2013-2016, in Euro.....	144

Abkürzungsverzeichnis

A-Drs.	Ausschussdrucksache
a. F.	alte Fassung
AA-BEW	Arbeitsanweisung Mittelbewirtschaftung für Dienststellen des Landes Mecklenburg-Vorpommern unter Anwendung des HKR-Verfahrens
Abs.	Absatz
AK ETR	Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder
AK VGR	Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder
AmtsBl. M-V	Amtsblatt M-V
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
apl.	außerplanmäßig
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BBL	Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern
BEM	Betriebliches Eingliederungsmanagement
Beteiligungshinweise	Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern
BEZ	Bundesbedarfsergänzungszuweisungen
BfH	Beauftragter für den Haushalt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BilRUG	Bilanzrichtlinie-Umsetzungsgesetz
Bingo-Lotterie	Lotterie BINGO! Die Umweltlotterie
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVFG	Bundesvertriebenengesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DPDHL	Deutsche Post DHL
Drs.	Drucksache
DSG M-V	Landesdatenschutzgesetz M-V
DSK	Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder
DVZ	Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
e. V.	eingetragener Verein
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EntgGr.	Entgeltgruppe
Epl.	Einzelplan

EPOS	Elektronisches Personal-, Organisations- und Stellenmanagementsystem
ERA 10	Empfehlungen für Radverkehrsanlagen, Ausgabe 2010
ESF	Europäischer Sozialfonds
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz (zwischen Bund und Ländern)
FAG M-V	Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
ff.	fortfolgende
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.
FHöVPR M-V	Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege des Landes Mecklenburg-Vorpommern
FPL	Finanzplan
GAA	Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Altlasten Mecklenburg-Vorpommern
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung I der Ministerien und der Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern
GO DSBeir.	Geschäftsordnung des Datenschutzbeirats
GSA	Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
i. V. m.	in Verbindung mit
IAG	Ihlenberger Abfallentsorgungsgesellschaft mbH
ILVP M-V	Integrierter Landesverkehrsplan Mecklenburg-Vorpommern
KAF M-V	Kommunaler Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern
Kfz-RL M-V	Richtlinie über Beschaffung, Betrieb und Aussonderung von Dienstkraftfahrzeugen in der Landesverwaltung von Mecklenburg-Vorpommern
KInvFG	Kommunalinvestitionsförderungsgesetz
km	Kilometer
kw	künftig wegfallend
LAGuS	Landesamt für Gesundheit und Soziales Mecklenburg-Vorpommern
LBG M-V	Landesbeamten-gesetz Mecklenburg-Vorpommern
LEKA	Landesenergie- und Klimaschutzagentur Mecklenburg-Vorpommern GmbH
LfDI	Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit
LFI	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern
LGE	LGE Mecklenburg-Vorpommern GmbH
LHG M-V	Landeshochschulgesetz Mecklenburg-Vorpommern
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern

lit.	littera
LKA M-V	Landeskriminalamt Mecklenburg-Vorpommern
LRKG M-V	Landesreisekostengesetz Mecklenburg-Vorpommern
LWaG	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LWKG	Landeswasser- und Küstenschutzgesetz
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung
MFP	Mittelfristige Finanzplanung
MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
n. F.	neue Fassung
Nachweisgesetz	Gesetz über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen
NLVO M-V	Nebentätigkeitsverordnung Mecklenburg-Vorpommern
NLVO M-V	Nebentätigkeitslandesverordnung Mecklenburg-Vorpommern
Nr.	Nummer
NUE	Norddeutsche Stiftung für Umwelt und Entwicklung
o. g.	oben genannt
OGr.	Obergruppe
OP M-V	Operationelles Programm Mecklenburg-Vorpommern für den EFRE
RAL 12	Richtlinien für die Anlage von Landstraßen Ausgabe 2012
RAP	Rechnungsabgrenzungsposten
rd.	rund
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SBÄ	Straßenbauämter
SFK3	Vierteljährliche Kassenstatistik
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen –
StabiRatG	Stabilitätsratsgesetz
StALU	Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt
StÄLU	Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt
StÄUN	Staatliche Ämter für Umwelt und Natur
TOA	Täter-Opfer-Ausgleich
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TV-UMN	Tarifvertrag für die Universitätsmedizin Rostock und Greifswald im Tarifverbund Nord
TV-UMN-Ärzte	Tarifvertrag für Ärztinnen und Ärzte an den Universitätskliniken Rostock und Greifswald im Tarifverbund Nord
Tz./Tzn.	Textzahl/Textzahlen

u. a.	unter anderem
UKF	Unterproportionale kommunale Finanzkraft
üpl.	überplanmäßig
VE	Verpflichtungsermächtigung
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VerfRi-IT-HKR	Verfahrensrichtlinie zum Einsatz von IT-Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen im Land Mecklenburg-Vorpommern
VgG M-V	Vergabegesetz M-V
vgl.	vergleiche
VMV	Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern GmbH
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VV-HS	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VV-Kor	Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern, Verwaltungsvorschrift der Landesregierung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WBFöG M-V	Weiterbildungsförderungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
z. B.	zum Beispiel
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister

Länderbezeichnungen

BB	Brandenburg
BE	Berlin
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
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 2018 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 2016. Sie stellen somit die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag für dieses Haushaltsjahr dar.

(3) Die in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse sind hingegen nicht auf das Haushaltsjahr 2016 beschränkt (§ 97 Abs. 3 LHO).

II. Allgemeiner Teil

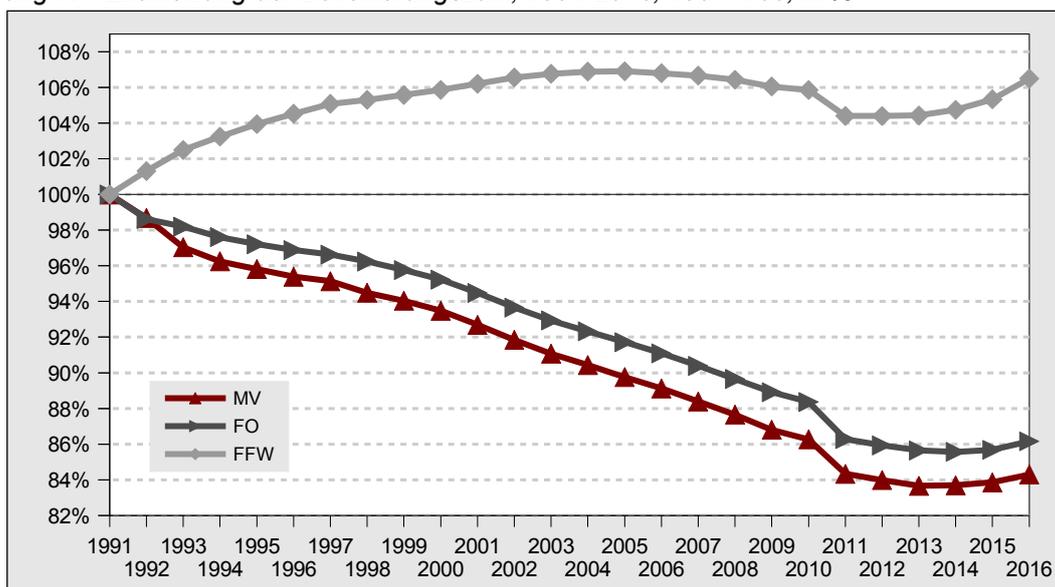
1 Strukturelle Rahmenbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern

(4) Einführend werden im folgenden Abschnitt die strukturellen Rahmenbedingungen des Landes dargestellt. Der Landesrechnungshof zieht dafür die demografische Entwicklung, die wirtschaftliche Entwicklung und die Entwicklung der Erwerbstätigkeit heran.

(5) Seit 2014 verzeichnet Mecklenburg-Vorpommern eine Erhöhung der Bevölkerungszahl. Zum 30. Juni 2016 lebten 1.608.838 Menschen in Mecklenburg-Vorpommern.¹ Dies entspricht gegenüber dem Vorjahr einem Anstieg um 8.239 Personen bzw. 0,5 %. Gleichwohl bleibt Mecklenburg-Vorpommern damit das einwohnerschwächste ostdeutsche Bundesland. Im Bundesvergleich haben nur der Stadtstaat Bremen (676.256 Einwohner) und das Saarland (997.754 Einwohner) weniger Einwohner. Mit ca. 69 Einwohnern je Quadratkilometer ist Mecklenburg-Vorpommern weiterhin das am dünnsten besiedelte Bundesland.

(6) Abbildung 1 stellt die Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, in den Flächenländern Ost ohne Mecklenburg-Vorpommern (FO)² und in den finanzschwachen Flächenländern West (FFW)³ seit 1992 dar.

Abbildung 1: Entwicklung der Bevölkerungszahl, 1991-2016, 1991=100, in %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

¹ Am 31. Dezember 2016 betrug die Bevölkerungszahl 1.610.674. Der Landesrechnungshof berechnet grundsätzlich Pro-Kopf-Werte von Einnahmen und Ausgaben mit Bevölkerungszahlen jeweils zum 30. Juni, um Zeitreihenvergleiche durchführen zu können. Daneben spricht für die Verwendung, dass auch der Länderfinanzausgleich mit Bevölkerungszahlen zum 30. Juni endgültig abgerechnet wird.

² Sofern der Vergleich mit den FO gewählt wird, ist stets der Durchschnitt der ostdeutschen Länder (bestehend aus Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) gemeint.

³ Sofern der Vergleich mit den FFW gewählt wird, ist stets Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West (bestehend aus dem Saarland, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) gemeint.

Verglichen mit dem Ausgangswert im Jahr 1991 betrug die Bevölkerungszahl in Mecklenburg-Vorpommern 2016 nur noch 84,3 %. Eine ähnliche Entwicklung gab es in den anderen ostdeutschen Flächenländern. Hier ist die Bevölkerung im entsprechenden Zeitraum auf etwa 86,2 % geschrumpft. Dabei schwanken die Werte zwischen 78,6 % in Sachsen-Anhalt und 97,1 % in Brandenburg.⁴ Positiv hervorzuheben ist, dass die Bevölkerungszahl in Mecklenburg-Vorpommern seit 2014 leicht ansteigend ist. Die Verlierer der demografischen Entwicklung sind die ostdeutschen Länder und das Saarland. Sinkende Einwohnerzahlen können u. a. zu einer Erhöhung der Pro-Kopf-Ausgaben und Pro-Kopf-Verschuldung führen.

(7) Tabelle 1 zeigt die Einwohneranteile der Flächenländer an der gesamtdeutschen Bevölkerungszahl sowie die prozentuale Veränderung der Anteile gegenüber dem Jahr 1991.

Tabelle 1: Einwohneranteil der einzelnen Länder an der gesamtdeutschen Bevölkerungszahl, 1991-2016, in %

	BB	MV	SN	ST	TH	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH
	in %												
1991	3,21	2,39	5,91	3,56	3,24	12,37	14,41	7,24	9,29	21,78	4,73	1,34	3,29
1996	3,11	2,22	5,57	3,34	3,05	12,63	14,67	7,35	9,52	21,87	4,86	1,32	3,33
2001	3,15	2,15	5,35	3,16	2,94	12,83	14,91	7,38	9,64	21,89	4,91	1,30	3,39
2006	3,10	2,07	5,17	2,98	2,82	13,04	15,15	7,38	9,71	21,90	4,92	1,27	3,44
2011	3,06	2,01	5,05	2,85	2,73	13,08	15,46	7,45	9,70	21,86	4,97	1,25	3,49
2016	3,02	1,95	4,95	2,72	2,62	13,27	15,65	7,50	9,65	21,71	4,93	1,21	3,49
Veränderung 1991-2016	-5,8	-18,2	-16,2	-23,7	-19,1	7,3	8,6	3,6	4,0	-0,3	4,2	-9,9	6,0

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Mecklenburg-Vorpommerns Einwohneranteil an der gesamtdeutschen Bevölkerung hat sich von 2,39 % im Jahr 1991 auf 1,95 % im Jahr 2016 reduziert. Dies entspricht einer Abnahme von -18,2 %. Im Bundesvergleich verloren nur Thüringen mit -19,1 % und Sachsen-Anhalt mit -23,7 % noch mehr an Gewicht. Da sowohl der derzeit gültige Länderfinanzausgleich als auch das Reformmodell ab 2020 nach Einwohnern bemessen wird, ziehen relative Einwohnerverluste auch relative Einnahmenverluste nach sich.

(8) Tabelle 2 stellt das inflationsbereinigte reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) dar. Das BIP ist in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum Vorjahr um 1,3 % gewachsen. Die Wachstumsrate 2016 lag für die FO bei 1,9 %, für die FFW bei 1,4 % und im Bundesschnitt bei 1,9 %.⁵

⁴ Der Niveauunterschied zwischen 2010 und 2011 ist auf die Berücksichtigung der Zensusergebnisse zurückzuführen.

⁵ Im Vergleich zu den Landes- und Kommunalfinanzberichten der Vorjahre kann es Abweichungen in den dargestellten Daten geben. Diese sind der regelmäßigen Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung geschuldet.

Tabelle 2: Veränderung des realen BIP in den FO und FFW, 2014-2016, in %

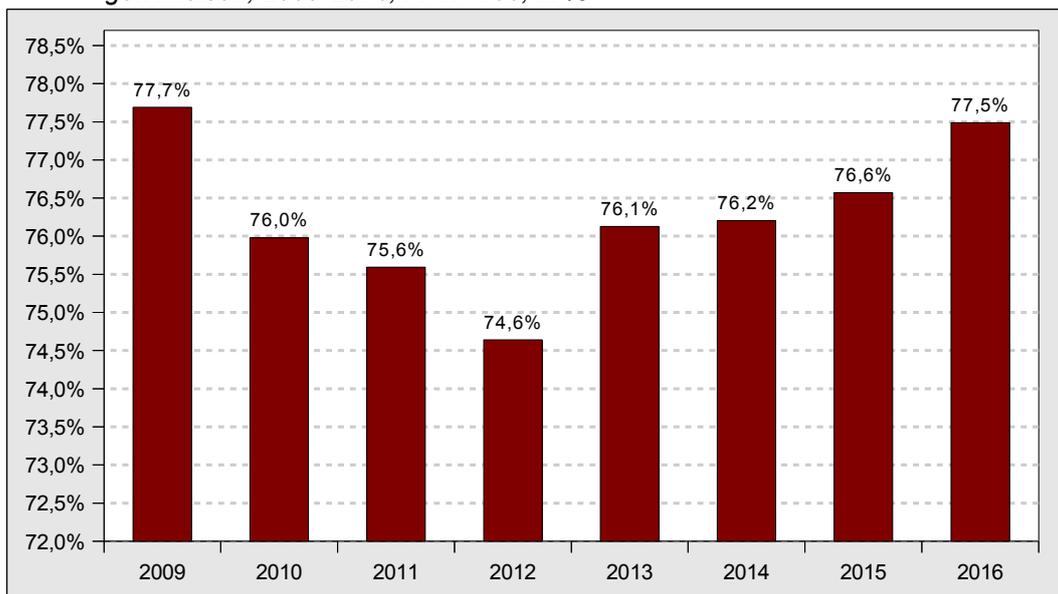
	BB	MV	SN	ST	TH	NI	RP	SL	SH	FO	FFW	D
in %												
2014	2,9	0,9	2,3	0,4	3,1	1,4	1,5	2,5	1,3	2,2	1,4	1,6
2015	2,7	1,0	2,7	1,6	2,5	-0,2	3,1	1,7	1,5	2,4	1,1	1,7
2016	1,7	1,3	2,7	1,0	1,8	1,4	1,5	0,0	1,4	1,9	1,4	1,9

Quelle: AK VGR; eigene Darstellung.

Damit verzeichnet Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum von 2014 bis 2016 ein positives Wirtschaftswachstum. Dieses liegt allerdings unter dem Niveau der FFW und der FO. Das Land hat somit zu den beiden Ländergruppen relativ an Wirtschaftskraft verloren.

(9) Mittelfristig gilt für die ostdeutschen Flächenländer nach wie vor das Ziel, die Wirtschaftskraft zumindest an die FFW anzugleichen. Beim Vergleich des nominalen BIP⁶ je Einwohner Mecklenburg-Vorpommerns mit dem der FFW zeigt sich jedoch, dass dieses Ziel noch lange nicht erreicht ist. 2016 lag das BIP je Einwohner bei lediglich 77,5 % der FFW. Zwar konnte diese Lücke bereits das vierte Jahr in Folge leicht verringert werden, dennoch liegt das relative BIP je Einwohner immer noch unter dem des Jahres 2009 (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Angleichungsprozess Mecklenburg-Vorpommerns beim nominalen BIP je EW in jeweiligen Preisen, 2009-2016, FFW=100, in %



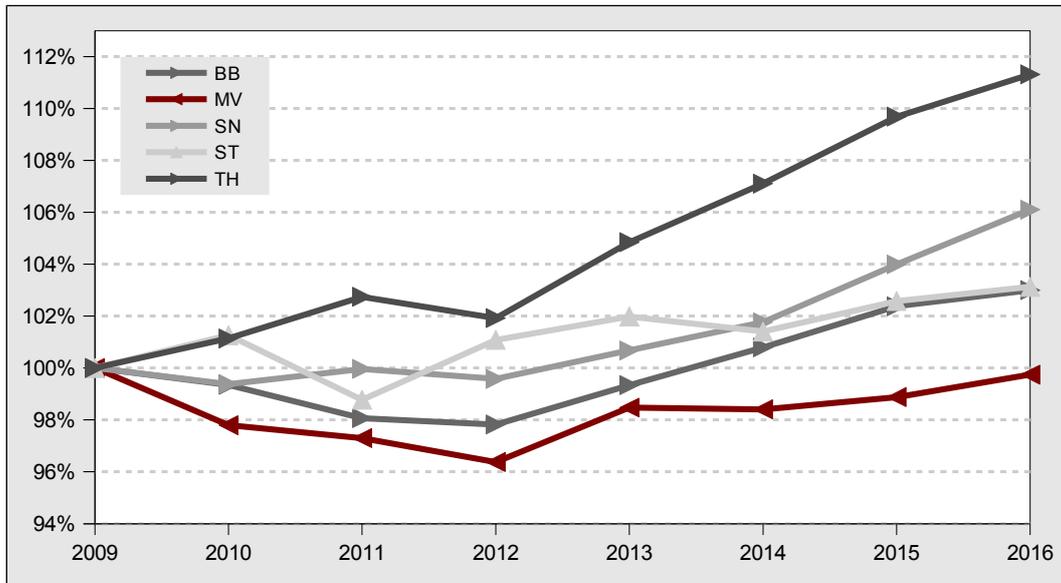
Quelle: AK VGR und ZDL; eigene Darstellung.

Hinzu kommt, dass im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Ländern Mecklenburg-Vorpommern den geringsten Fortschritt im Angleichungsprozess verzeichnen kann. Mecklen-

⁶ Im Folgenden wird das BIP jeweils für zwei Länder/Ländergruppen ins Verhältnis gesetzt. Bei einheitlichem Preisniveau im gesamten Bundesgebiet spielt die Preisbereinigung keine Rolle mehr. Daher werden für die folgenden Darstellungen die Daten für das nominale BIP genutzt.

burg-Vorpommern ist das einzige ostdeutsche Bundesland, dessen relatives BIP je Einwohner im Vergleich zu den FFW unter dem Wert von 2009 liegt (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Entwicklung des nominalen BIP je EW in den ostdeutschen Flächenländern, 2009-2016, 2009=100, in %

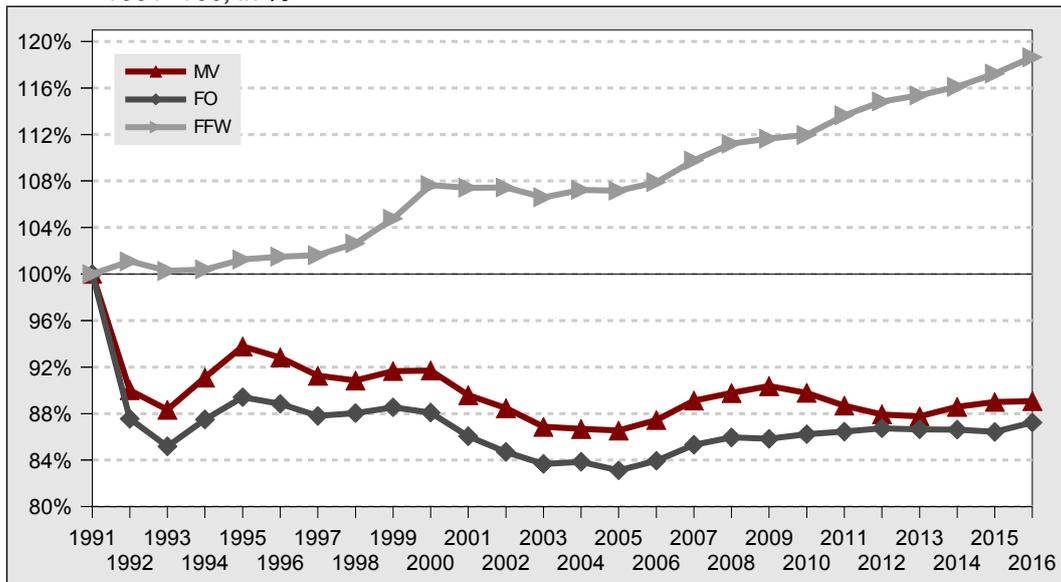


Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Festzuhalten bleibt, dass der wirtschaftliche Angleichungsprozess hier im Land relativ langsam vorankommt.

(10) Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Erwerbstätigkeit.

Abbildung 4: Entwicklung der Erwerbstätigkeit (am Arbeitsort) im Ländervergleich, 1991-2016, 1991=100, in %



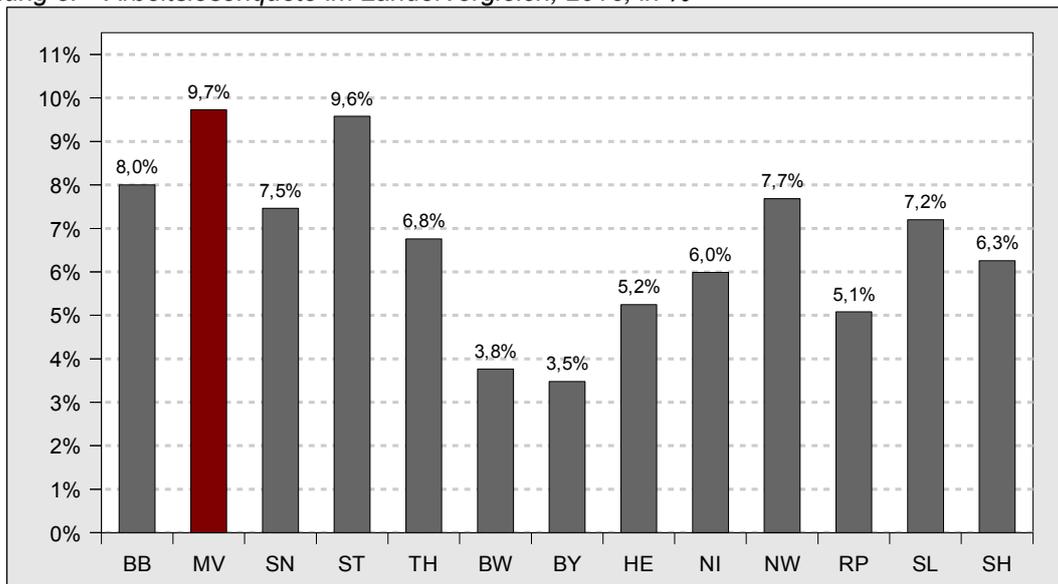
Quelle: AK ETR; eigene Darstellung.

In den FO liegt dieser Wert sogar nur bei 87,2 %. Auch wenn die Anzahl der Erwerbstätigen in Mecklenburg-Vorpommern 2016 erneut leicht gestiegen ist, liegt sie mit 89 % noch weit unter dem Niveau von 1991.⁷

Abermals zeigt sich ein deutlicher Abstand gegenüber den FFW. Diese lagen 2016 bei 118,6 % des Ausgangswertes von 1991. Der vorhandene Abstand ist somit in den letzten Jahren noch größer geworden.⁸

(11) Ausdruck der wirtschaftlichen Lage in Mecklenburg-Vorpommern ist auch die vergleichsweise hohe Arbeitslosenquote (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Arbeitslosenquote im Ländervergleich, 2016, in %



Quelle: ZDL; eigene Darstellung.

In Mecklenburg-Vorpommern lag die Arbeitslosenquote 2016 bei 9,7 %. Nur Sachsen-Anhalt weist mit 9,6 % einen ähnlich hohen Anteil von Arbeitslosen an den Erwerbspersonen auf.

Die Arbeitslosenquote bei den FFW ist deutlich niedriger. Hier reicht die Spanne von 5,1 % (Rheinland-Pfalz) bis 7,2 % (Saarland).

⁷ Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Gesamtbevölkerung gegenüber 1991 auch absolut abgenommen hat (vgl. Abbildung 1).

⁸ Die Entwicklung lässt sich zumindest teilweise durch die steigende Zahl erwerbstätiger Frauen in den alten Bundesländern erklären.

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich

(12) Anhand von vier Kennzahlen wird im folgenden Abschnitt die Finanzlage der Flächenländer Deutschlands im Jahr 2016 dargestellt (vgl. Abbildung 6). Daran schließt sich eine detailliertere finanzwirtschaftliche Analyse für Mecklenburg-Vorpommern an, bei der sowohl die aktuelle Situation als auch zukünftige Entwicklungen beleuchtet werden.

Der Finanzierungssaldo gibt einen ersten Überblick über die Situation der Haushalte im Jahr 2016. Nur das Saarland und Sachsen⁹ wiesen 2016 ein Finanzierungsdefizit aus. Alle anderen Länder erreichten einen positiven Wert. Der Finanzierungssaldo von Mecklenburg-Vorpommern lag 2016 bei 197 Euro je Einwohner.

Die Zinsausgaben sind ein Indikator für die fiskalischen Belastungen, die sich aus dem Schuldenstand ergeben. Die niedrigsten Ausgaben hat Sachsen mit 46 Euro je Einwohner. Das Saarland weist mit 393 Euro den höchsten Wert aus. In Mecklenburg-Vorpommern betragen die Zinslasten im Berichtsjahr 155 Euro je Einwohner und lagen damit auf einem mittleren Niveau im Ländervergleich.

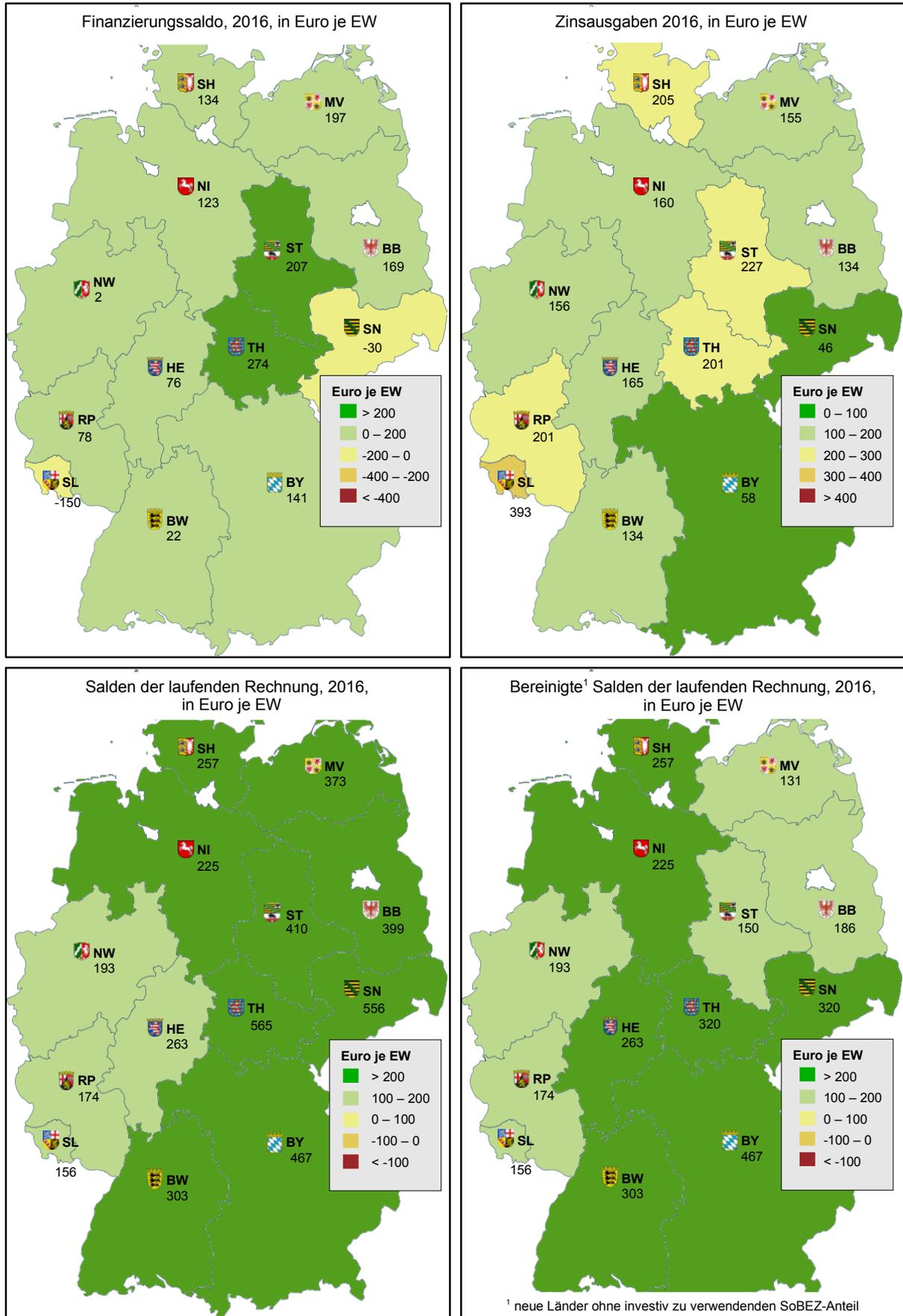
Der Saldo der laufenden Rechnung ergibt sich aus den laufenden Einnahmen abzüglich der laufenden Ausgaben. Ein positiver Saldo ist Grundvoraussetzung, um Investitionen tätigen zu können. Bemerkenswert ist, dass diese Kennziffer 2016 in allen Ländern positiv war. Das Pro-Kopf-Ergebnis bemisst sich dabei in einer Spannweite von 156 Euro (Saarland) bis 565 Euro (Thüringen). Mecklenburg-Vorpommern kann mit 373 Euro je Einwohner den acht-höchsten Überschuss vorweisen.

Die um die Mittel aus dem Solidarpakt bereinigten Salden der laufenden Rechnung zeigen an, in welchem Maß die finanzielle Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Länder von diesen Zuweisungen abhängt. Der Saldo Mecklenburg-Vorpommerns reduziert sich beispielsweise gegenüber dem unbereinigten Wert um 242 Euro auf 131 Euro je Einwohner. Der Wert von Brandenburg geht von 399 Euro auf 186 Euro je Einwohner zurück. Alle ostdeutschen Länder können auch nach der Bereinigung noch Überschüsse ausweisen. Insgesamt verdeutlicht dies aber, wie stark die ostdeutschen Länder weiterhin an Transferausgaben partizipieren.

Der höchste einwohnerbezogene Saldo ist nunmehr in Bayern mit 467 Euro zu verzeichnen. Den niedrigsten Wert weist weiterhin das Saarland mit 156 Euro je Einwohner auf.

⁹ Das Defizit Sachsens ist auf einen statistischen Sondereffekt zurückzuführen.

Abbildung 6: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2016, in Euro je EW



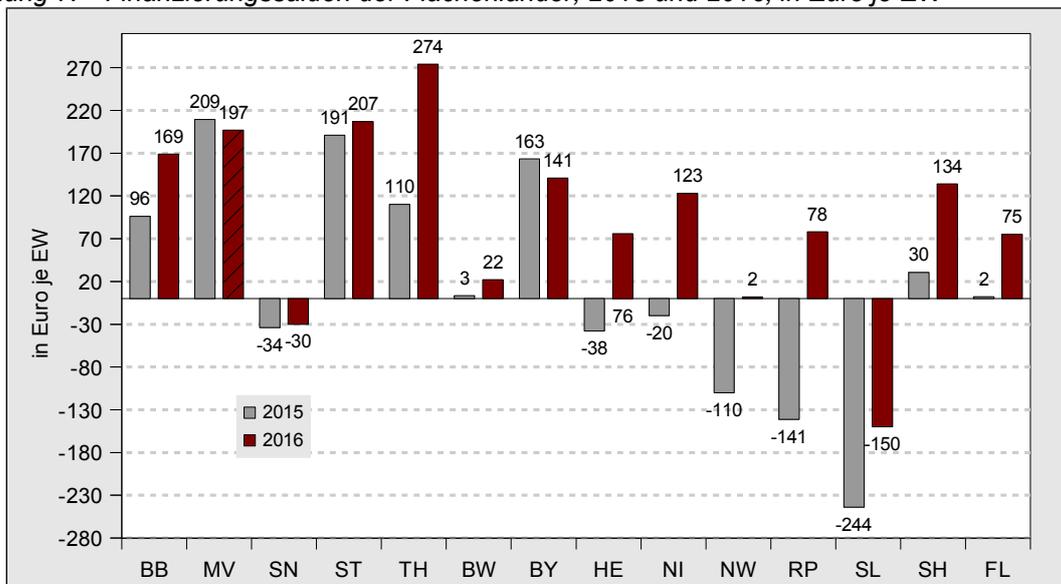
Quelle: Statistisches Bundesamt, BMF, eigene Darstellung.

(13) Abbildung 7 zeigt die Finanzierungssalden der Flächenländer im Vergleich von 2015 zu 2016. Im Durchschnitt aller Flächenländer lag der Finanzierungssaldo pro Kopf im Jahr 2016 bei 75 Euro (2015: 2 Euro je Einwohner) und war damit erneut im Plus. Allerdings gibt es große Unterschiede zwischen den Ländern. Beachtlich ist jedoch, dass nur noch zwei Länder Defizite aufweisen.

Die Pro-Kopf-Ergebnisse liegen 2016 zwischen -150 Euro (Saarland) bis 274 Euro (Thüringen). 2015 bewegte sich das einwohnerbezogene Ergebnis in einem Korridor von -244 Euro (Saarland) bis 209 Euro (Mecklenburg-Vorpommern).

Der Unterschied zwischen dem Höchstwert und dem niedrigsten Wert ist damit zurückgegangen und ist zudem auch Ausdruck der nach wie vor guten konjunkturellen Lage in Deutschland.

Abbildung 7: Finanzierungssalden der Flächenländer, 2015 und 2016, in Euro je EW



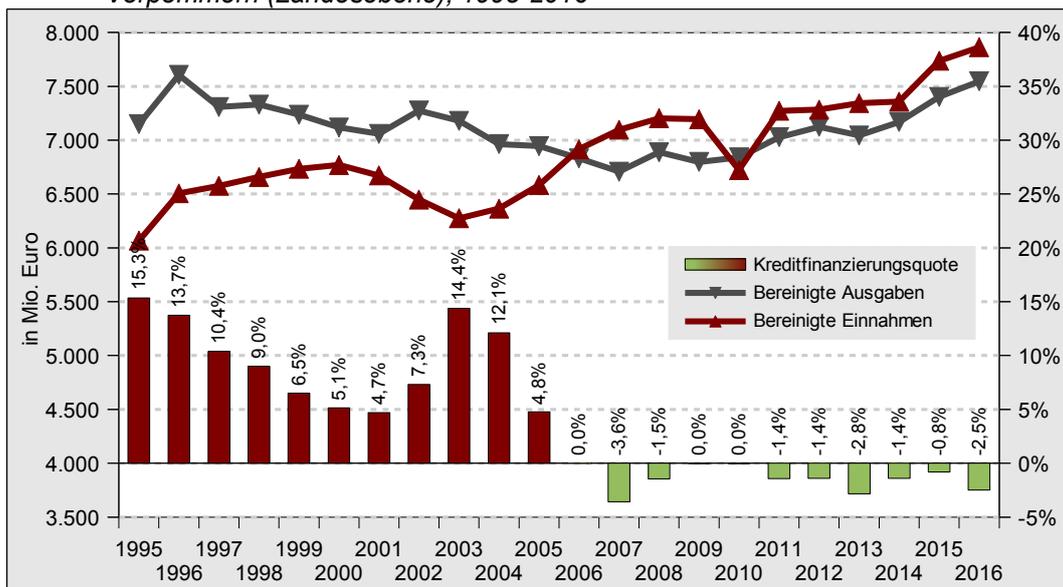
Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

2.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

(14) Abbildung 8 zeigt für die Jahre 1995 bis 2016 die bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie die Kreditfinanzierungsquote Mecklenburg-Vorpommerns auf Basis statistischer Daten.

2016 betragen die bereinigten Einnahmen 7.862,8 Mio. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr sind diese leicht angestiegen (+1,6 %). Die bereinigten Ausgaben beliefen sich 2016 auf 7.545,8 Mio. Euro und nahmen gegenüber dem Vorjahr um 1,9 % zu.

Abbildung 8: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1995-2016

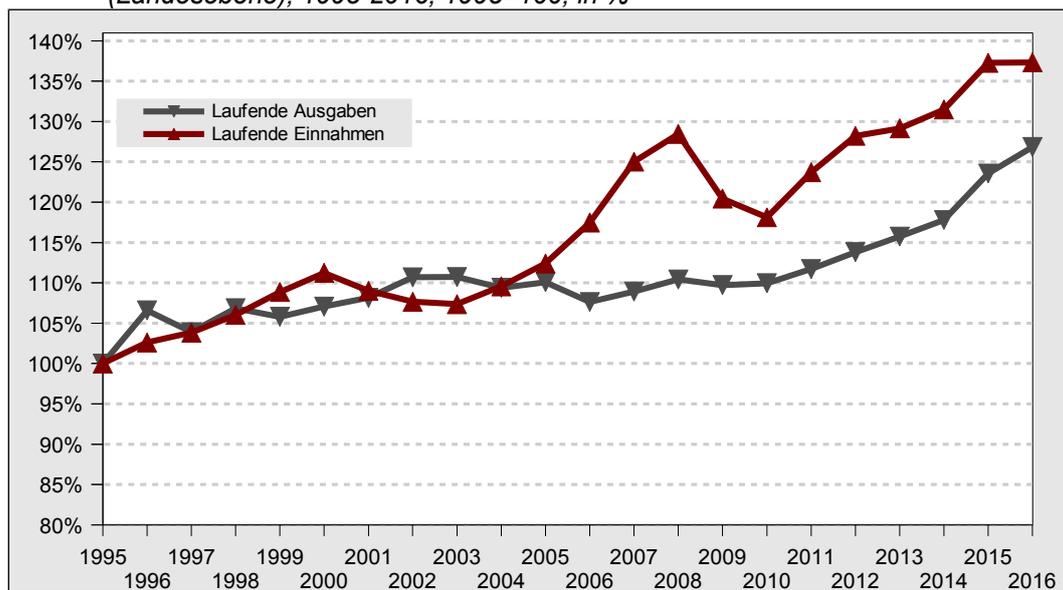


Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(15) Die Kreditfinanzierungsquote lag 2016 bei rechnerisch -2,5 %. Damit hat es auch im Berichtsjahr – genau wie in den vorherigen zehn Jahren – keine Nettokreditaufnahme gegeben. Infolgedessen wurden Schulden getilgt. Zuletzt war 2005 eine Nettokreditaufnahme zu verzeichnen.

(16) Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der laufenden Einnahmen und Ausgaben seit 1995. Verglichen mit dem Ausgangswert für den betrachteten Index von 100 % im Jahr 1995 lagen die laufenden Ausgaben 2016 bei 127 %, die laufenden Einnahmen bei 137 %.

Abbildung 9: Entwicklung der laufenden Einnahmen und Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1995-2016, 1995=100, in %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Deutlich ersichtlich sind zudem die Einnahmeeinbrüche in den Jahren 2001 bis 2003 sowie 2009 und 2010. Vor dem Hintergrund, dass die Länder ihre eigenen Einnahmen so gut wie gar nicht beeinflussen können, kommt der Ausgabenseite eine besondere Bedeutung zu. Das Land kann seinen Haushalt nur über ausgabeseitige Konsolidierungen strukturell verbessern. Insbesondere die Entwicklung ab 2011, die mit einer deutlichen und kontinuierlichen Ausgabensteigerung einhergeht, ist bemerkenswert.

(17) Die vorstehenden Analysen basieren auf Daten der amtlichen Statistik (Kassendaten). In den nachfolgenden Tabellen 3 und 4 sind wesentliche Finanzdaten dargestellt, die die Entwicklung des Landeshaushalts anhand von Ist-Ansätzen für die Haushaltsjahre von 2012 bis 2016 sowie die Soll-Ansätze für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 abbilden.

(18) Tabelle 3 ist zu entnehmen, dass die bereinigten Einnahmen 2016 im Vorjahresvergleich gestiegen sind (+1,6 %, +125,1 Mio. Euro). Zurückzuführen ist dies auf den Zuwachs der Steuereinnahmen und auf die Erhöhung der investiven Zuweisungen und Zuschüsse. So haben sich die Steuereinnahmen um 123,8 Mio. Euro bzw. 2,8 % erhöht. Die investiven Zuweisungen und Zuschüsse sind von 465,7 Mio. Euro auf 588,1 Mio. Euro (26,3 %) gestiegen. Dadurch konnte der Rückgang der SoBEZ für teilungsbedingte Lasten von 533,3 Mio. Euro auf 452,5 Mio. Euro kompensiert werden (-15,2 %).

(19) Tabelle 4 zeigt, dass die bereinigten Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls gestiegen sind (+1,9 %, +144 Mio. Euro). Hervorzuheben sind Zunahmen bei den Sozialausgaben (+6,1 %, 85,3 Mio. Euro) und bei Tilgungsausgaben (+217,0 %, +130,2 Mio. Euro). Die Investitionsausgaben (-2,3 %, -24,2 Mio. Euro) und die Zinsausgaben am Kreditmarkt (-12,1 %, -34,3 Mio. Euro) sind im Vergleich zum Vorjahr hingegen gesunken.

Als Differenz aus den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben ergibt sich somit für das Jahr 2016 ein positiver Finanzierungssaldo von 316,4 Mio. Euro. Im Vorjahresvergleich fällt dieser allerdings um 18,9 Mio. Euro niedriger aus.

(20) Die Soll-Zahlen für 2017 und 2018 zeigen sowohl steigende bereinigte Einnahmen als auch steigende bereinigte Ausgaben. Netto-Tilgungen wurden – wie in den Vorjahren – nicht veranschlagt. Positive Finanzierungssalden ergeben sich aus den geplanten Zahlen nicht. Aufgabe des Landes wird es weiterhin bleiben, ein Ausgabenwachstum zu erreichen, das unterhalb des Einnahmewachstums liegt.

Tabelle 3: Ist-Einnahmen 2012-2016 sowie Soll-Ansätze der Einnahmen 2017 und 2018

Einnahmen - in Mio. Euro -	Grupp.- Nr.	Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017	Soll 2018
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	3.815,6	3.910,6	4.222,5	4.417,7	4.542,6	4.580,9	4.849,4
Steuern		3.805,3	3.897,0	4.210,7	4.406,0	4.529,8	4.567,7	4.834,1
Verwaltungseinnahmen	1	303,8	332,1	349,9	370,6	377,6	289,5	288,2
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	2.624,9	2.576,1	2.371,4	2.483,4	2.354,3	2.371,9	2.386,3
Länderfinanzausgleich		460,3	469,1	463,8	479,9	488,0	467,0	531,0
Allgemeine BEZ		181,7	182,3	184,1	188,5	197,6	201,0	218,0
SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		765,0	689,6	608,7	533,3	452,5	377,1	294,3
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		90,9	90,9	99,5	99,5	99,5	99,5	64,5
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 32	825,2	660,5	640,7	617,0	783,0	640,9	550,3
investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	539,3	524,5	412,9	465,7	588,1	561,5	573,4
Entnahme aus Rücklagen	35	281,7	130,1	202,7	117,3	156,5	45,9	6,6
Überschüsse aus Vorjahren	36	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	4,1	6,0	25,1	34,0	38,4	33,5	50,3
Nettokreditaufnahme	32	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamteinnahmen		7.569,5	7.479,2	7.584,5	7.888,6	8.057,4	7.883,2	8.074,2
Bereinigte Einnahmen*		7.283,6	7.343,2	7.356,7	7.737,4	7.862,5	7.803,8	8.017,3
Bereinigte laufende Einnahmen (ohne OGr 33/34)		6.744,3	6.818,7	6.943,8	7.271,7	7.274,4	7.242,4	7.443,9
Nachrichtlich: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen (LFA/FehlbetragsBEZ)		4.447,3	4.548,4	4.858,6	5.074,4	5.215,4	5.235,7	5.583,1
- relative Abweichung zum Vorjahr - in %	Grupp.- Nr.	Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017	Soll 2018
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	8,7%	2,5%	8,0%	4,6%	2,8%	0,8%	5,9%
Steuern		8,5%	2,4%	8,0%	4,6%	2,8%	0,8%	5,8%
Verwaltungseinnahmen	1	0,8%	9,3%	5,4%	5,9%	1,9%	-23,3%	-0,4%
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	-2,3%	-1,9%	-7,9%	4,7%	-5,2%	0,7%	0,6%
Länderfinanzausgleich		18,1%	1,9%	-1,1%	3,5%	1,7%	-4,3%	13,7%
Allgemeine BEZ		9,3%	0,3%	1,0%	2,4%	4,8%	1,7%	8,5%
SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		-9,6%	-9,9%	-11,7%	-12,4%	-15,2%	-16,7%	-22,0%
BEZ wegen Kosten politischer Führung		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit		-29,0%	0,0%	9,4%	0,0%	0,0%	0,0%	-35,1%
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 32	2,5%	-20,0%	-3,0%	-3,7%	26,9%	-18,2%	-14,1%
investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	-30,4%	-2,7%	-21,3%	12,8%	26,3%	-4,5%	2,1%
Entnahme aus Rücklagen	35	888,9%	-53,8%	55,9%	-42,1%	33,4%	-70,7%	-85,7%
Überschüsse aus Vorjahren	36							
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	124,2%	44,0%	320,4%	35,6%	12,9%	-12,8%	50,2%
Nettokreditaufnahme	32	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gesamteinnahmen		3,6%	-1,2%	1,4%	4,0%	2,1%	-2,2%	2,4%
Bereinigte Einnahmen*		0,1%	0,8%	0,2%	5,2%	1,6%	-0,7%	2,7%
Bereinigte laufende Einnahmen (ohne OGr 33/34)		3,8%	1,1%	1,8%	4,7%	0,0%	-0,4%	2,8%
Nachrichtlich: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen (LFA/FehlbetragsBEZ)		9,4%	2,3%	6,8%	4,4%	2,8%	0,4%	6,6%

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

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Tabelle 4: Ist-Ausgaben 2012-2016 sowie Soll-Ansätze der Ausgaben 2017 und 2018

Ausgaben - in Mio. Euro -	Grupp.- Nr.	Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017	Soll 2018
		Personalausgaben	4	1.751,8	1.797,8	1.862,2	1.907,5	1.932,5
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	373,7	393,4	401,4	414,2	424,5	462,9	494,7
Zinsausgaben am Kreditmarkt	57	366,6	342,4	316,8	284,0	249,7	278,0	242,5
Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt	59	100,0	200,0	100,0	60,0	190,2	0,0	0,0
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	3.343,9	3.399,2	3.472,4	3.743,2	3.910,4	3.919,0	4.005,6
Kommunaler Finanzausgleich		959,4	1.058,9	1.011,9	1.027,4	1.038,6	985,8	1.020,4
Soziale Sicherung		1.198,8	1.242,1	1.290,0	1.389,9	1.475,2	1.546,2	-
Soziale Leistungen		-	-	-	-	-	-	1.594,2
Schuldendiensthilfen		15,1	14,1	11,5	5,6	5,2	4,9	0,2
Investitionsausgaben	7,8	1.276,0	1.096,5	1.116,5	1.053,2	1.029,0	1.173,3	1.204,0
Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	258,1	247,8	260,1	248,9	232,7	283,3	285,3
sonstige Sachinvestitionen	81,82	48,2	46,5	76,3	60,6	81,9	65,1	67,1
Investitionsförderung	83-89	969,7	802,2	780,1	341,2	714,4	825,0	851,6
Kommunaler Finanzausgleich		155,4	156,9	140,8	147,7	147,1	144,7	148,2
Besondere Finanzierungsausgaben	9	357,5	250,0	315,4	426,6	321,2	33,5	50,3
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	353,4	244,0	290,3	392,5	282,8	0,0	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	4,1	6,0	25,1	34,0	38,4	33,5	50,3
Gesamtausgaben		7.569,5	7.479,3	7.584,5	7.888,6	8.057,4	7.883,2	8.074,2
Bereinigte Ausgaben*		7.112,0	7.029,3	7.169,2	7.402,1	7.546,1	7.849,7	8.023,9
Bereinigte laufende Ausgaben (ohne HGr 7,8)		5.836,0	5.932,8	6.052,7	6.348,9	6.517,1	6.676,4	6.819,8
- relative Abweichung zum Vorjahr - in %	Grupp.- Nr.	Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017	Soll 2018
Personalausgaben	4	3,1%	2,6%	3,6%	2,4%	1,3%	4,3%	0,0%
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	-1,2%	5,3%	2,0%	3,2%	2,5%	9,1%	6,9%
Zinsausgaben am Kreditmarkt	57	-0,1%	-6,6%	-7,5%	-10,3%	-12,1%	11,3%	-12,8%
Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt	59	0,0%	100,0%	-50,0%	-40,0%	217,0%	-100,0%	-
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	1,7%	1,7%	2,2%	7,8%	4,5%	0,2%	2,2%
Kommunaler Finanzausgleich		4,0%	10,4%	-4,4%	1,5%	1,1%	-5,1%	3,5%
Soziale Sicherung		0,2%	3,6%	3,9%	7,7%	6,1%	4,8%	-
Soziale Leistungen		-	-	-	-	-	-	-
Schuldendiensthilfen		-16,6%	-6,6%	-18,4%	-51,3%	-7,1%	-5,8%	-95,9%
Investitionsausgaben	7,8	-0,9%	-14,1%	1,8%	-5,7%	-2,3%	14,0%	2,6%
Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	-9,7%	-4,0%	4,9%	-4,3%	-6,5%	21,7%	0,7%
sonstige Sachinvestitionen	81,82	-43,7%	-3,7%	64,2%	-20,6%	35,2%	-20,5%	3,0%
Investitionsförderung	83-89	5,8%	-17,3%	-2,7%	-56,3%	109,4%	15,5%	3,2%
Kommunaler Finanzausgleich		5,0%	1,0%	-10,3%	4,9%	-0,4%	-1,6%	2,4%
Besondere Finanzierungsausgaben	9	96,5%	-30,1%	26,2%	35,3%	-24,7%	-89,6%	50,2%
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	96,2%	-31,0%	19,0%	35,2%	-28,0%	-100,0%	-
Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96	-	-	-	-	-	-	-
Globale Mehr- und Minderausgaben	97	-	-	-	-	-	-	-
Haushaltstechnische Verrechnungen	98	124,2%	44,0%	320,4%	35,6%	12,9%	-12,8%	50,2%
Gesamtausgaben		3,6%	-1,2%	1,4%	4,0%	2,1%	-2,2%	2,4%
Bereinigte Ausgaben*		1,3%	-1,2%	2,0%	3,2%	1,9%	4,0%	2,2%
Bereinigte laufende Ausgaben (ohne HGr 7,8)		1,8%	1,7%	2,0%	4,9%	2,6%	2,4%	2,1%

* 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.

2.2 Einnahmen des Landes im Jahr 2016

(21) Im folgenden Abschnitt werden die Einnahmen des Landes im Vergleich zu den FFW und den FO analysiert. Die einzelnen Einnahmepositionen werden in Euro je Einwohner dargestellt. Zudem werden die Einnahmedifferenziale zu den FFW und den FO auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns hochgerechnet, um zu zeigen, in welchen Einnahmebereichen Unterschiede bestehen.

(22) Die bereinigten Einnahmen pro Kopf sind im Vergleich zum Vorjahr um 53 Euro auf 4.887 Euro je Einwohner leicht gestiegen. Dies entspricht einer prozentualen Steigerung gegenüber dem Vorjahr von 1,1 %. Zu den beiden Vergleichsgruppen weist Mecklenburg-Vorpommern rechnerische Mehreinnahmen in Höhe von 1.585 Mio. Euro (FFW) bzw. 612 Mio. Euro (FO) auf (vgl. Tabelle 5).

Bei den Einnahmen der laufenden Rechnung konnte Mecklenburg-Vorpommern anders als im Vorjahr keinen Zuwachs erzielen (-0,5 %). Auf die Einwohner bezogen lagen die Einnahmen im Jahr 2016 bei 4.424 Euro. 2015 betragen diese noch 4.444 Euro.¹⁰ Gleichwohl bestehen gegenüber den FFW und den FO mit 995 Mio. Euro bzw. 213 Mio. Euro auch 2016 „rechnerische Mehreinnahmen“.

Tabelle 5: Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2016, in Euro je EW

	MV	FFW	FO	auf Bevölkerung von M-V hochgerechnete Mehr-(+)/Mindeereinnahmen(-)	
				FFW	FO
Bevölkerung 30.06.2016	1.608.838	15.885.209	10.966.279		
Einnahmeart	in Euro je EW			in Mio. Euro	
Einnahmen der laufenden Rechnung	4.424	3.805	4.291	995	213
darunter:					
Steuereinnahmen	2.816	2.988	2.872	-277	-91
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	32	47	23	-25	14
LFA-Zuweisungen (nach der SFK3)	303	93	256	338	75
Laufende Zahlungen vom Bund	1.050	450	942	965	173
Gebühren	68	46	48	35	32
Einnahmen der Kapitalrechnung	464	112	216	566	399
darunter:					
Vermögensveräußerungen	3	1	2	4	2
Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen	196	64	147	212	79
Vermögensübertragungen von anderen Bereichen (insbesondere EU)	170	20	53	241	188
Bereinigte Einnahmen	4.887	3.902	4.507	1.585	612

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

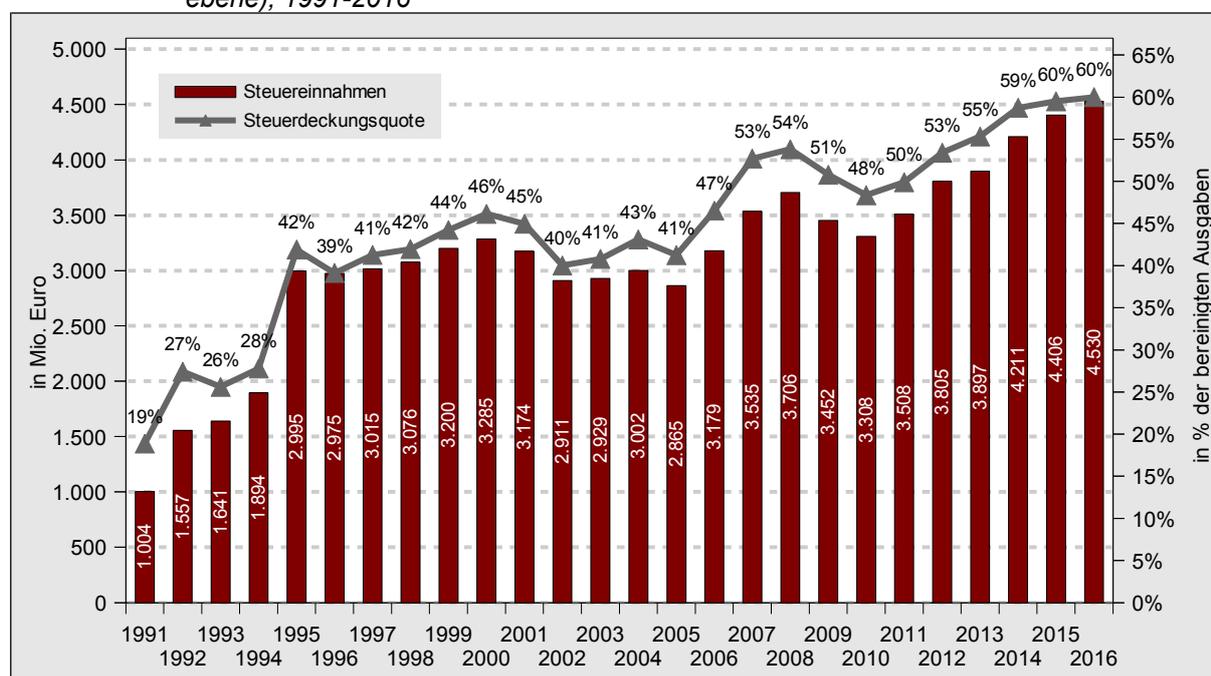
¹⁰ Grund dafür ist, dass die Steigerung der Bevölkerungszahl mit 0,51 % über der Steigerung der laufenden Einnahmen (+0,04 %) im betrachteten Zeitraum von 2015 bis 2016 liegt.

(23) Die Einnahmen der Kapitalrechnung haben sich in Mecklenburg-Vorpommern im Vorjahresvergleich positiv entwickelt. Im Jahr 2016 betragen sie 464 Euro je Einwohner. Die Wachstumsrate lag bei 19 %. Diese Zunahme ist auf die positive Entwicklung bei den Vermögensübertragungen von anderen Bereichen (insbesondere EU) zurückzuführen (+50,8 %).

(24) Im Zuge der guten konjunkturellen Lage haben sich die Steuereinnahmen des Landes auch im Jahr 2016 weiter positiv entwickelt (vgl. Abbildung 10). Mit 4.530 Mio. Euro (2.816 Euro je Einwohner) sind sie um rd. 124 Mio. Euro angestiegen und erreichten somit einen neuen Höchststand.

Im Zuge dessen ist auch die Steuerdeckungsquote¹¹ gestiegen. Sie belief sich im Berichtsjahr auf 60 % und erreichte somit ebenfalls ihren höchsten Stand seit 1991. 2015 betrug sie 59,5 %.

Abbildung 10: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1991-2016



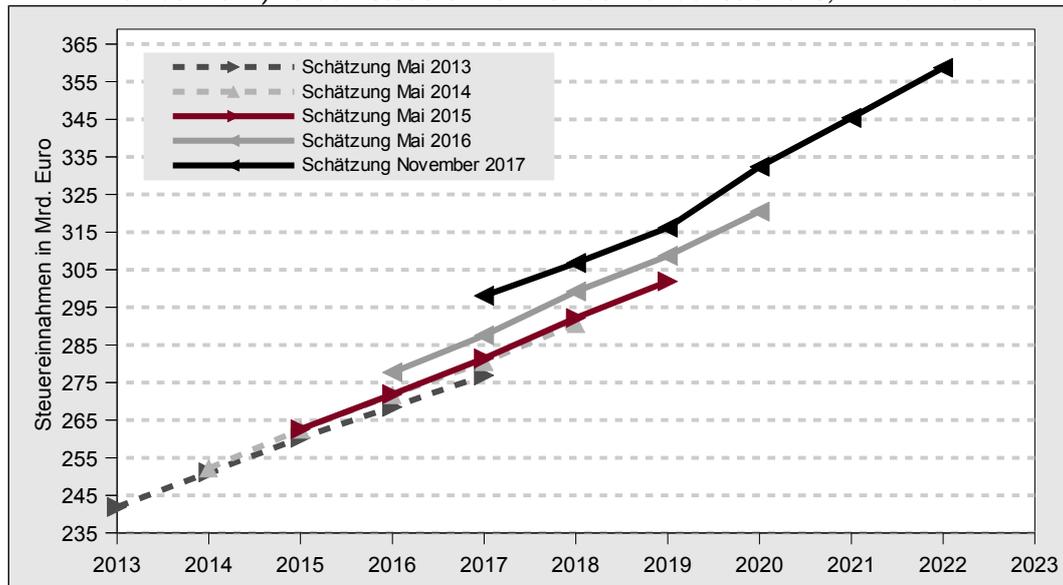
Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(25) Der Arbeitskreis Steuerschätzung geht nach wie vor von einer positiven gesamtwirtschaftlichen Dynamik aus, die auf einer robusten Inlandsnachfrage, auf einer hohen Beschäftigung und auf weiterhin steigenden Löhnen und Gewinnen basiert. Im Zuge dessen können alle Gebietskörperschaften in Deutschland mit steigenden Steuereinnahmen planen.

¹¹ Die Steuerdeckungsquote berechnet sich aus dem Verhältnis von Steuereinnahmen und bereinigten Ausgaben.

(26) Abbildung 11 zeigt die geschätzten Steuereinnahmen der Länder bis zum Jahr 2022.

Abbildung 11: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (Mai des jeweiligen Jahres und November 2017) zu den Steuereinnahmen der Länder seit 2013, in Mrd. Euro



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Es wird prognostiziert, dass das Länder-Steueraufkommen von 298,1 Mrd. Euro in 2017 auf 358,7 Mrd. Euro in 2022 steigen wird.

Ersichtlich ist zudem die Einnahmeerhöhung 2020 im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

2.3 Ausgaben des Landes im Jahr 2016

(27) Der nachfolgende Abschnitt analysiert die Ausgabenseite des Landeshaushalts. Dabei werden sowohl die laufenden Ausgaben als auch die Investitionsausgaben näher untersucht.

Um die Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns wieder ins Verhältnis zu den FFW und den FO zu setzen, werden die rechnerischen Mehr- und Minderausgaben des Landes mit diesen beiden Ländergruppen verglichen.

(28) Die bereinigten Ausgaben pro Kopf sind im Vergleich zum Vorjahr um 65 Euro auf 4.690 Euro je Einwohner gestiegen (vgl. Tabelle 6). Dies entspricht einem Anstieg um 1,4 %. Damit liegen die bereinigten Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern höher als in den beiden Vergleichsländergruppen.

Die rechnerischen Mehrausgaben gegenüber den FFW betragen 1.423 Mio. Euro und sind im Vorjahresvergleich gesunken (-25 Mio. Euro). Gegenüber den FO sind die rechnerischen Mehrausgaben im Jahr 2016 hingegen um rd. 162 Mio. Euro gestiegen. Sie betragen 491 Mio. Euro.

Tabelle 6: Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2016, in Euro je EW

	MV	FFW	FO	auf Bevölkerung von M-V hochgerechnete Mehr(+)/Min-derausgaben(-)	
				FFW	FO
Bevölkerung 30.06.2016	1.608.838	15.885.209	10.966.279		
Ausgabeart	in Euro je EW			in Mio. EUR	
Ausgaben der laufenden Rechnung	4.051	3.591	3.799	739	405
darunter:					
Personalausgaben insgesamt	1.201	1.429	1.089	-367	181
darunter:					
<i>Versorgung</i>	75	410	72	-539	5
<i>aktives Personal</i>	1.126	1.019	1.017	172	176
Laufender Sachaufwand	318	271	343	76	-40
Zinsausgaben	155	193	133	-61	35
Laufende Zahlungen an Gemeinden	1.370	1.099	1.208	437	262
Laufende Zahlungen an Zweckverbände	1	25	43	-39	-68
Sozialausgaben	88	54	92	55	-5
Zahlungen an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen	467	362	494	170	-42
Zahlungen an soziale Einrichtungen	95	105	113	-15	-29
Ausgaben der Kapitalrechnung	640	214	586	685	86
darunter:					
Sachinvestitionen	195	42	115	246	130
Vermögensübertragungen an Gemeinden	230	56	171	279	95
Vermögensübertragungen an Zweckverbände	1	2	3	0	-3
Vermögensübertragungen an sonstige Bereiche	0	0	0	0	0
Darlehen	32	2	18	47	23
Erwerb von Beteiligungen	0	3	7	-6	-11
Bereinigte Ausgaben	4.690	3.806	4.385	1.423	491

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

2.3.1 Laufende Ausgaben

(29) Im Jahr 2016 hatte Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den FFW und den FO die höchsten laufenden Ausgaben. Sie lagen bei 4.051 Euro je Einwohner und fielen somit um 460 Euro bzw. 252 Euro je Einwohner höher aus als in den FFW bzw. den FO.

Daraus ergeben sich rechnerische Mehrausgaben gegenüber den FFW in Höhe von 739 Mio. Euro bzw. gegenüber den FO in Höhe von 405 Mio. Euro.¹²

(30) Bei den Personalausgaben stellt sich die Situation im Ländervergleich uneinheitlich dar. Mit Blick auf die FO hat Mecklenburg-Vorpommern Mehrausgaben von 112 Euro je Einwohner. Dies entspricht auf die Einwohnerzahl des Landes hochgerechneten Mehrausgaben von rd. 181 Mio. Euro. Diese resultieren insbesondere aus höheren Ausgaben für das aktive Personal. Im Vergleich mit den FFW kann Mecklenburg-Vorpommern um 228 Euro je Ein-

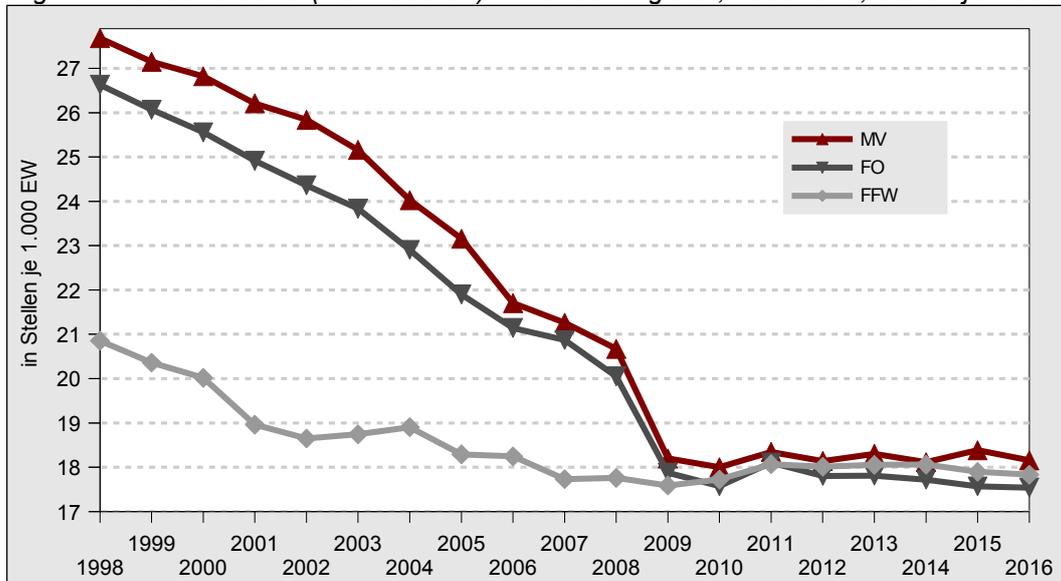
¹² Aufgrund struktureller Unterschiede im Bereich Personal und den laufenden Zahlungen an Gemeinden, muss die Bewertung der Daten differenziert erfolgen.

wohner geringere Personalausgaben bzw. hochgerechnete Minderausgaben von -367 Mio. Euro vorweisen.

Ursächlich ist die restriktivere Verbeamtungspraxis des Landes, die sich im Vergleich mit den FFW in den sehr geringen Versorgungsausgaben widerspiegelt. Diese Ausgaben werden jedoch in den kommenden Jahren weiter ansteigen. Grund dafür ist die zunehmende Anzahl pensionierter Beamter und der sich aus den neuen Verbeamtungsregeln für Lehrer ergebende, perspektivisch wachsende Anteil von Beamten an der Gesamtheit der Landesbediensteten.

(31) Abbildung 12 zeigt, dass Mecklenburg-Vorpommern dem Ziel, den Stellenbestand je Einwohner an das Niveau der FFW anzugleichen, mittlerweile nahe kommt. Eine zurückhaltende Personalpolitik wird allerdings auch weiterhin erforderlich sein, um die konsumtiven Ausgaben kurz-, mittel- und langfristig zu begrenzen.

Abbildung 12: Aktives Personal (Kernhaushalt) im Ländervergleich, 1998-2016, Stellen je 1.000 EW

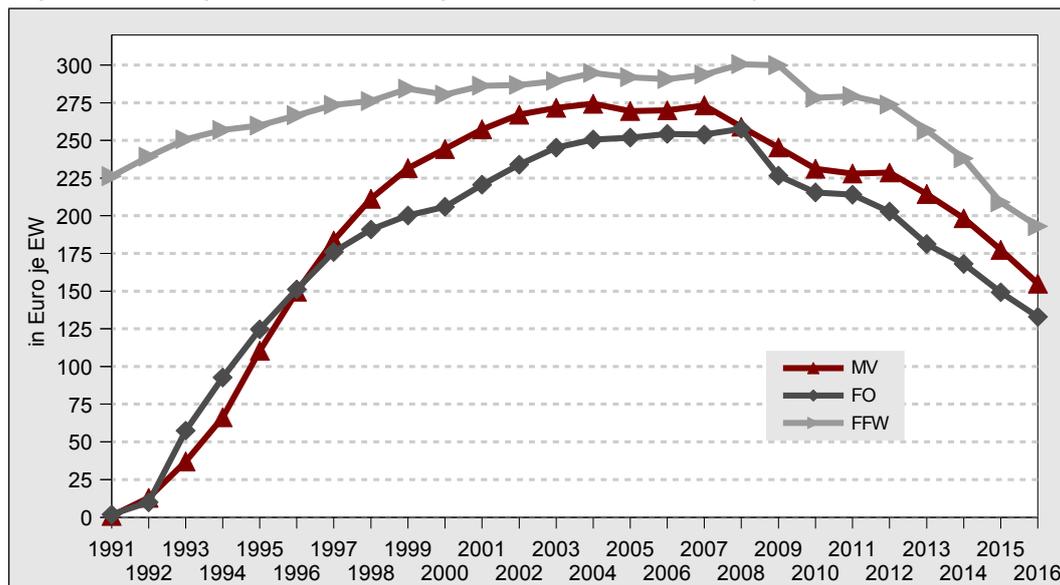


Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(32) Mecklenburg-Vorpommern hat im Jahr 2016 für laufenden Sachaufwand 318 Euro je Einwohner ausgegeben. Die Ausgaben liegen damit zwischen den beiden Vergleichsgruppen. Im Vorjahresvergleich sind die Ausgaben nur um 6 Euro pro Kopf angestiegen. Die sich daraus ergebenden Ausgabedifferenziale liegen bei +76 Mio. Euro (FFW) bzw. -40 Mio. Euro (FO).

(33) Mit Ausnahme der Jahre 2007 und 2012 sind die einwohnerbezogenen Zinsausgaben in Mecklenburg-Vorpommern seit ihrem Höchstwert im Jahr 2004 durchweg rückläufig. Während 2004 die Zinslast noch 274 Euro je Einwohner betrug, verringerte sich diese 2016 auf nunmehr 155 Euro je Einwohner. Der Vorjahreswert betrug noch 177 Euro je Einwohner (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Zinsausgaben im Ländervergleich, 1991-2016, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Bei den FFW betragen die Zinsausgaben 193 Euro je Einwohner und bei den FO 133 Euro je Einwohner. Im Vergleich zu den FO trägt Mecklenburg-Vorpommern hier rechnerische Mehrausgaben in Höhe von 35 Mio. Euro.

Die Reduzierung der Zinsausgaben ist insbesondere Folge der vorteilhaften Zinsentwicklung in den letzten Jahren mit sogar negativen Referenzzinssätzen. Die momentan gute finanzielle Lage des Landes macht zudem eine Reduzierung der Verschuldung möglich. Die Nutzung dieses Einflussfaktors auf die Zinsausgaben ist sinnvoll, um sich bei einem Zinsanstieg Handlungsspielräume im Haushalt zu erhalten.

(34) Mit 1.370 Euro je Einwohner weist Mecklenburg-Vorpommern unter den Vergleichsgruppen – wie in den Vorjahren – die höchsten laufenden Zahlungen an die kommunale Ebene auf. Die hochgerechneten Mehrausgaben belaufen sich auf 437 Mio. Euro (FFW) bzw. 262 Mio. Euro (FO).

Diese Mittel werden über ein weitverzweigtes Zuweisungssystem an die Kommunen ausgereicht. Grundsätzlich kann dabei unterschieden werden, ob die Mittel innerhalb oder außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gewährt werden. In Mecklenburg-Vorpommern haben die Kommunen 2016 rd. 45 % der Landeszuweisungen durch Festlegungen im kommunalen Finanzausgleich (FAG M-V) erhalten. Die Ausreichung der Landeszuweisungen außerhalb des FAG M-V erfolgt durch gesonderte Landesgesetze.

(35) Das Land hat das FAG M-V rückwirkend zum 1. Januar 2018 ansatzweise neu gefasst. Dabei greifen die Änderungen allerdings nicht konzeptionell in die Systematik des Ausgleichssystems ein. Insbesondere die wegen der heterogenen finanziellen Lage im kommunalen Raum dringend erforderliche Neufassung des horizontalen Finanzausgleichs wurde

auf das Jahr 2020 verschoben.¹³ Das Verschieben der Reform dürfte zum Teil dabei den intensiven Diskussionen zum vertikalen Finanzausgleich geschuldet gewesen sein, die im Rahmen der gutachterlichen Beratung zur Weiterentwicklung des FAG M-V geführt wurden.

(36) Ab dem Jahr 2020 tritt auch der neue bundesstaatliche Finanzausgleich in Kraft, der die Finanzausstattung des Landes unmittelbar berührt. Da die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern regelgebunden mit dem Gleichmäßigkeitsgrundsatzmodell und den darin festgelegten Beteiligungsquoten bestimmt wird, profitieren die Kommunen von den Mehreinnahmen nach dem neuen Länderfinanzausgleich. Dabei wirkt die Erhöhung der Beteiligungsquote zum 1. Januar 2018 dann zusätzlich positiv auf die Zuweisungssumme.

2.3.2 Investitionsausgaben

(37) Zielgerichtete Investitionen sind erforderlich, um eine stetige wirtschaftliche Entwicklung zu erreichen. Bedenklich ist daher, dass die Investitionsausgaben erneut gesunken sind. Sie lagen 2016 bei 1.029 Mio. Euro und damit auf dem niedrigsten Niveau seit 1991. Die Investitionsausgaben pro Kopf beliefen sich im Jahr 2016 auf 640 Euro. Somit wurden 18 Euro je Einwohner weniger investiert als im Jahr zuvor. Auch die FO und die FFW konnten ihre Investitionsausgaben pro Kopf nicht steigern. In den FO gingen die Investitionen um 168 Euro auf 586 Euro je Einwohner zurück. Die FFW investierten 2016 nur 214 Euro je Einwohner und damit 9 Euro weniger als ein Jahr zuvor (vgl. Tabelle 6).

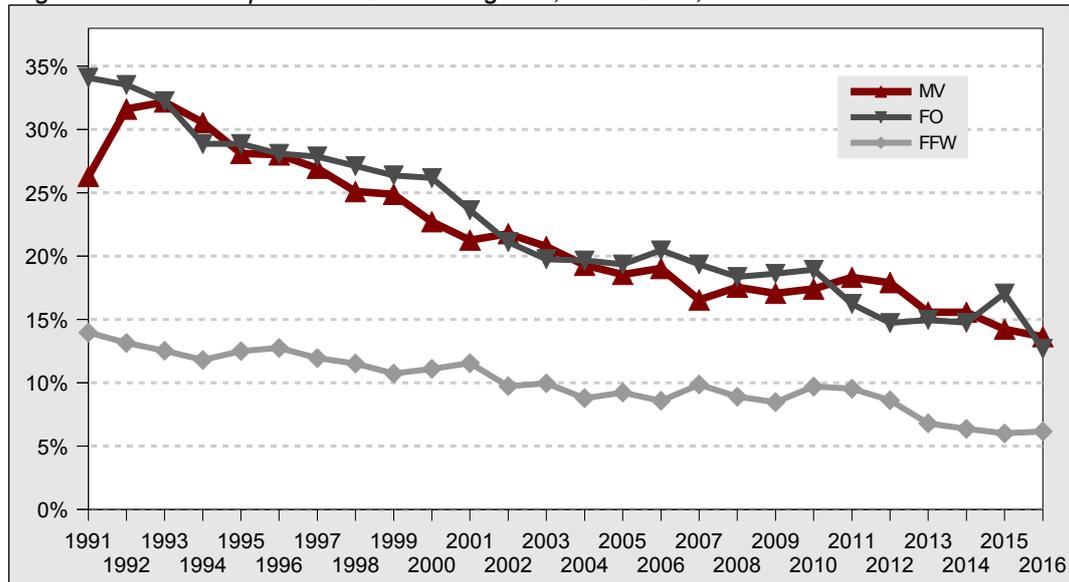
Das deutlich höhere Investitionsniveau der FO ist auf die Zuweisungen aus dem Solidarpakt II zurückzuführen. 2016 investierten die FFW einwohnerbezogen 372 Euro weniger als die FO.

(38) Die Investitionsquote¹⁴ Mecklenburg-Vorpommerns beläuft sich mittlerweile auf nur noch 13,6 %. 2015 betrug diese Quote noch 14,2 % (vgl. Abbildung 14).

¹³ Mit dem vertikalen Finanzausgleich wird die Höhe der Finanzausgleichsmasse bzw. der Landeszuweisungen im FAG M-V festgelegt. Der horizontale Finanzausgleich bestimmt, wie die Finanzausgleichsmasse auf die Kommunen verteilt wird.

¹⁴ Relation von Investitionsausgaben und bereinigten Gesamtausgaben eines Haushaltsjahres.

Abbildung 14: Investitionsquoten im Ländervergleich, 1991-2016, in %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Im Jahr 2005 waren es immerhin noch 18,6 %. Die FO investierten 2016 durchschnittlich 12,7 % ihrer bereinigten Gesamtausgaben, die FFW 6,2 %. 2015 waren es 17,1 % (FO) bzw. 6,0 %.

2.4 Solidarpakt und Fortschrittsberichte Ost

(39) Für den Zeitraum von 2001 bis 2019 erhalten die fünf ostdeutschen Flächenländer und Berlin sogenannte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zur Deckung ihrer teilungsbedingten Sonderlasten und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft in diesen Ländern.

Insgesamt belaufen sich diese Solidarpaktmittel über den gesamten Zeitraum auf 156 Mrd. Euro.¹⁵ Im Gegenzug verpflichteten sich die Länder, im Rahmen von Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ jährlich über

- die Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke,
- die Verwendung der erhaltenen SoBEZ und
- die finanzwirtschaftliche Entwicklung der öffentlichen Haushalte auf kommunaler und Landesebene einschließlich der Begrenzung der Neuverschuldung

zu berichten.

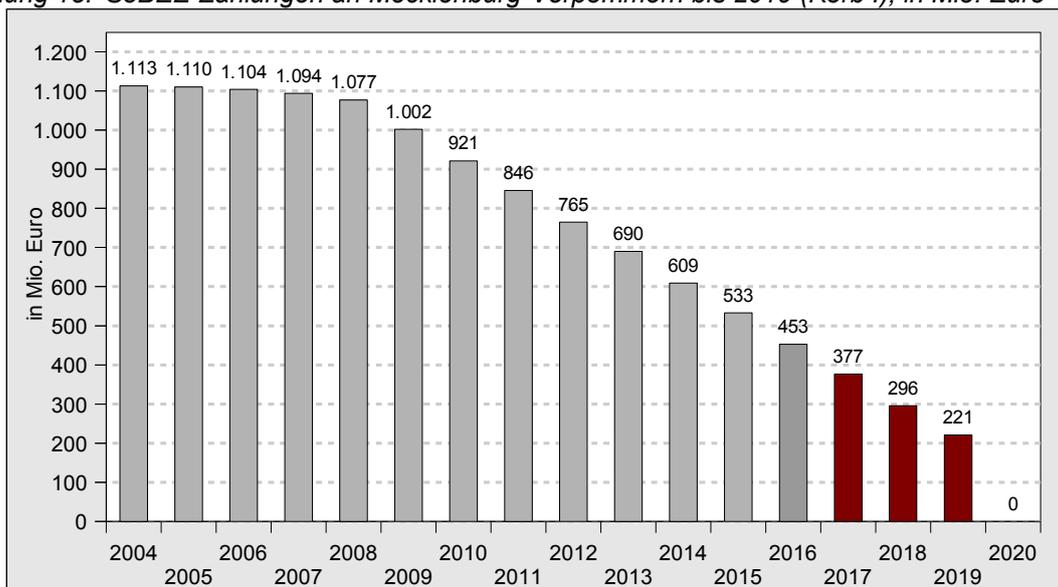
(40) Die Inhalte dieser Fortschrittsberichte wurden zwischen den Finanzministerien der neuen Länder und dem Bundesfinanzministerium größtenteils präzisiert. So wurde ein Sche-

¹⁵ Die 156 Mrd. Euro sind die gesamten Zuweisungen aus Korb I und Korb II des Solidarpakts II.

ma zur Nachweisführung der Verwendung der nach § 11 Abs. 4 FAG (2002 bis 2004) bzw. § 11 Abs. 3 FAG (seit 2005) erhaltenen SoBEZ-Mittel vereinbart.

(41) Seit dem Jahr 2009 nehmen diese SoBEZ-Mittel jährlich ab. Mecklenburg-Vorpommern erhielt im Jahr 2016 noch 453 Mio. Euro an Finanzhilfen (vgl. Abbildung 15). Die Zuweisungsbeträge reduzieren sich jährlich zwischen 75 und 81 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2020 entfallen alle SoBEZ-Zahlungen an die ostdeutschen Länder. Gleichzeitig treten die Neuregelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Kraft. Es ist davon auszugehen, dass in der Gesamtsumme die Einnahmen aus Steuern und BEZ ab diesem Zeitpunkt merklich ansteigen werden.

Abbildung 15: 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.

(42) Mecklenburg-Vorpommern konnte 2016 erneut eine vollkommen zweckentsprechende Verwendung der Solidarpaktmittel nachweisen. Die rechnerische Verwendungsquote wurde mit 179 % ausgewiesen (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: SoBEZ-Nachweisquoten für Mecklenburg-Vorpommern, 2007-2016, in %¹⁶

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen	101 %	99 %	59 %	93 %	100 %	128 %	134 %	169 %	133 %	157 %
Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft	16 %	15 %	18 %	16 %	13 %	21 %	14 %	17 %	23 %	22 %
Nachweisquote insgesamt	117 %	114 %	77 %	109 %	113 %	149 %	149 %	187 %	156 %	179 %

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

(43) Einen Teil der Verwendungsquote bildet der Nachweis des Ausgleichs der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (UKF). Da die kommunale Finanzkraft nicht vollständig

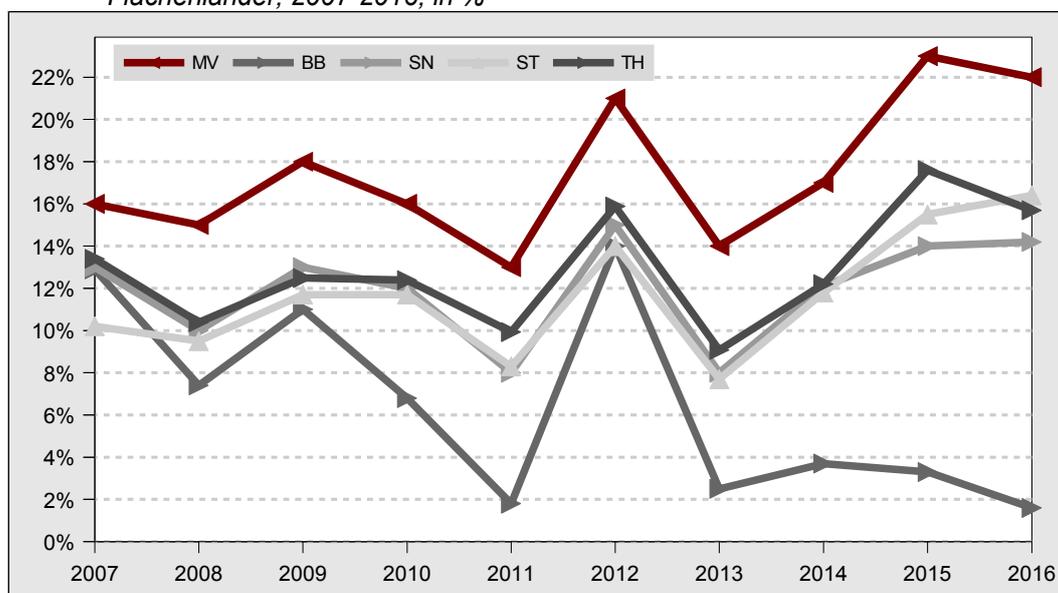
¹⁶ Für methodische Erläuterungen zu den einzelnen Positionen vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2007): Jahresbericht 2007 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2007, S. 48 f.

in den Länderfinanzausgleich einbezogen wird, erhalten die ostdeutschen Flächenländer einen Anteil der Solidarpaktmittel für diesen Ausgleich.

Zur Ermittlung der UKF wird ein Vergleich mit dem westdeutschen Land angestellt, das die niedrigste kommunale Finanzkraft aufweist. Dies war auch 2016 erneut die Freie Hansestadt Bremen. Um den Anteil der Solidarpaktmittel zu berechnen, der für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft nötig ist, wird die bestehende Finanzkraftlücke dann gemäß dem Ausgleichstarif des FAG aufgefüllt.

Nachdem alle Länder seit 2013 einen Anstieg des Verwendungsanteils der UKF am Anteil der SoBEZ zu verzeichnen hatten, sind die Verwendungsquoten für Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen im Jahr 2016 wieder gesunken, jedoch jeweils auf einem vollständig unterschiedlichen Niveau (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 16: Verwendungsanteil zum Ausgleich der UKF erforderlichen SoBEZ der ostdeutschen Flächenländer, 2007-2016, in %



Quelle: Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ der jeweiligen Bundesländer; eigene Berechnungen.

Den nach wie vor höchsten Verwendungsanteil mit 22,0 % besitzt Mecklenburg-Vorpommern, die geringste Quote errechnet sich für Brandenburg (1,6 %). Der Abstand zum Vergleichsland Bremen wurde durch die kommunale Ebene Brandenburgs nahezu vollständig geschlossen, während die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns weiterhin eine deutliche Lücke zur finanzschwächsten kommunalen Ebene der westdeutschen Länder aufweisen.

Die kommunale Steuerschwäche im Land sowie die damit einhergehende große Abhängigkeit von Zuweisungen bleiben die gravierendsten Probleme der kommunalen Ebene. Durchaus bestehende Einnahmepotenziale werden nicht ausgeschöpft.¹⁷

¹⁷ Vgl. hierzu auch Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2017 – Kommunalfinanzbericht 2017, S. 30 ff.

(44) Mittel- bis langfristiges Ziel Mecklenburg-Vorpommerns muss nach wie vor die Sicherstellung der eigenen Investitionsfähigkeit bleiben. Der dazu bestehende Handlungsbedarf kann sowohl über die eigenfinanzierten Investitionen (vgl. Tabelle 8) als auch durch die bereinigten Salden der laufenden Rechnung (vgl. Abbildung 18) gezeigt werden.

Die bestehende Infrastrukturlücke gegenüber den FFW lässt sich nur mit einem angemessenen Investitionsniveau verringern. Insoweit ist es eine Herausforderung für das Land, Aufgaben und damit auch Ausgaben zu priorisieren, da das Land auf der Einnahmenseite so gut wie keine eigenen Gestaltungsmöglichkeiten besitzt.

(45) Mit Blick auf die nahezu ausgelaufenen SoBEZ-Zahlungen und den neuen Länderfinanzausgleich bei gleichzeitig sinkenden EU-Mitteln ist ein hoher Eigenfinanzierungsgrad bei Investitionen erforderlich, um eine stetige Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung im Land zu gewährleisten.

Die eigenfinanzierten Investitionen beliefen sich 2016 auf 440,9 Mio. Euro und sind im Vergleich zum Vorjahr um 146,6 Mio. Euro gesunken. Dies ist zum Großteil auf gestiegene Investitionseinnahmen (+122,4 Mio. Euro) und nur zu einem geringen Teil auf gesunkene Investitionsausgaben zurückzuführen. Höhere Einnahmen für Investitionen führen bei konstanten Ausgaben zu einem geringeren Eigenfinanzierungsanteil. Die Planwerte zeigen, dass bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums für die Investitionsausgaben nahezu konstante Werte veranschlagt werden. Bedingt durch die in diesem Zeitraum insgesamt rückläufigen investiven Zuweisungen und Zuschüsse wird die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen sukzessive ansteigen.

Bereinigt um die investiv zu verwendenden Mittel aus dem Solidarpakt verblieben 87,9 Mio. Euro, die tatsächlich aus eigenen Landesmitteln finanziert wurden. Zusätzlich zu dem bereits beschriebenen Effekt der rückläufigen Investitionseinnahmen werden die auslaufenden Solidarpaktmittel nach der Mittelfristigen Finanzplanung dazu führen, dass bei konstanten Ausgaben des Landes für Investitionen der Wert für „bereinigte“ eigenfinanzierte Investitionen kontinuierlich ansteigen wird (vgl. Tabelle 8).

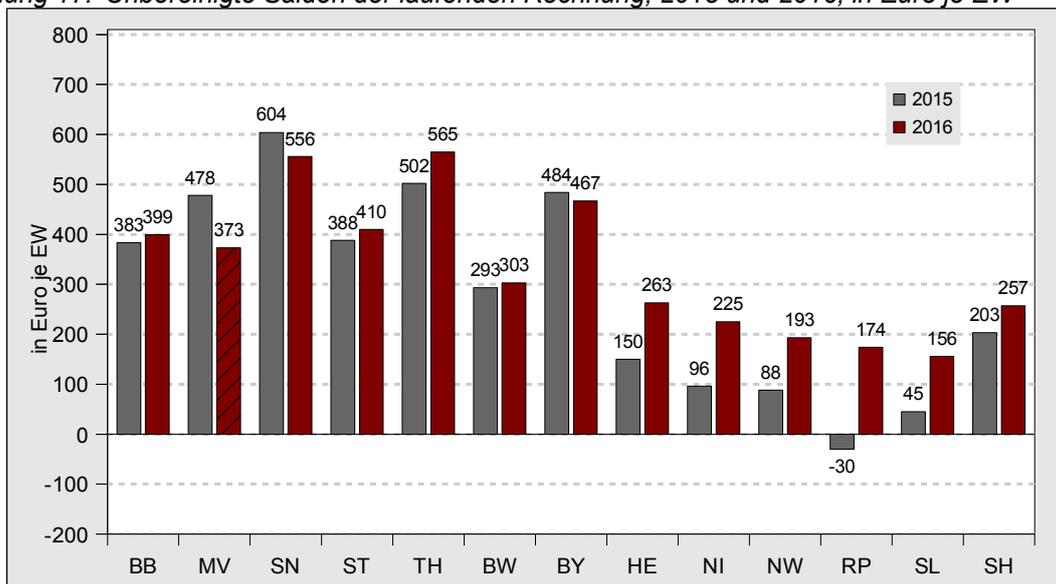
Tabelle 8: Eigenfinanzierte Investitionen und Regelkreditobergrenze gemäß Art. 65 Verf. M-V, Ist-Daten 2013-2016 und Plandaten 2017-2022, in Mio. Euro

	Ist-Ergebnisse				Haushaltsplan			Mittelfristige Finanzplanung		
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Investitionsausgaben	1.096,5	1.116,5	1.053,2	1.029,0	1.090,9	1.218,8	1.152,5	1.131,3	1.133,7	1.142,3
abzgl. investive Zuweisungen und Zuschüsse	524,5	412,9	465,7	588,1	561,5	573,4	515,8	405,8	394,7	394,4
= eigenfinanzierte Investitionen (Regelkreditobergrenze)	572,0	703,6	587,5	440,9	529,4	645,4	636,7	725,5	739,0	747,9
abzgl. investiv zu verwendender Anteil der SoBEZ ¹⁸	593,4	505,5	410,7	353,0	294,1	231,1	172,3	0	0	0
= „bereinigte“ eigenfinanzierte Investitionen	0	198,1	176,8	87,9	235,3	414,3	464,4	725,5	739	747,9

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung.

(46) Finanzierungen aus eigener Kraft sind nur möglich, wenn die Differenz aus der Summe der laufenden Einnahmen (insbesondere Steueraufkommen, Länderfinanzausgleich sowie laufende Zuschüsse und Zuweisungen) und der Summe der laufenden Ausgaben (insbesondere Personal-, Sach-/Fach- und Zinsausgaben, kommunaler Finanzausgleich) positiv ist. In diesem Fall kann ein Land Investitionen aus originär eigenen Mitteln finanzieren.

Abbildung 17: Unbereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2015 und 2016, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

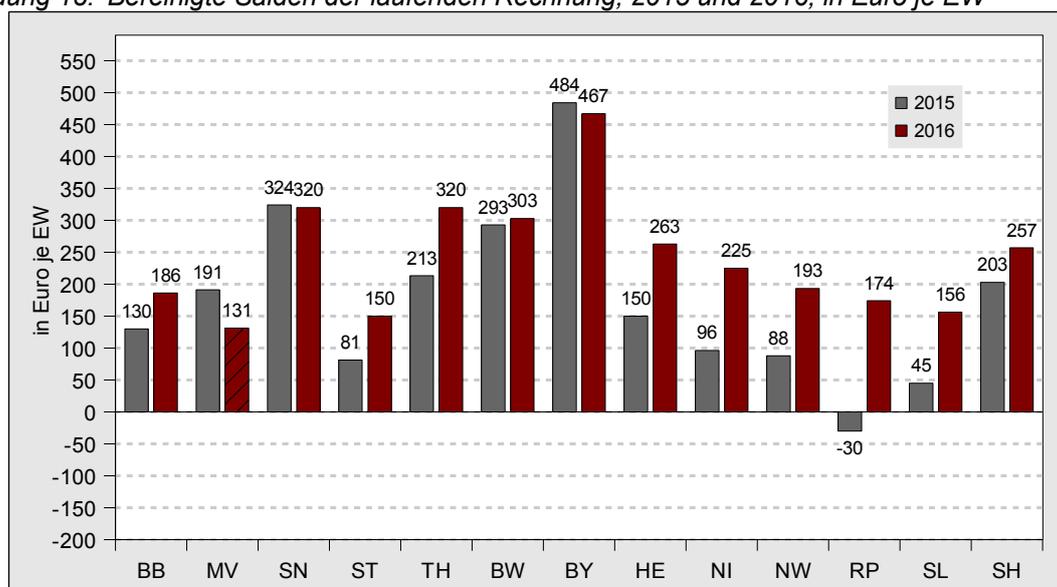
(47) Abbildung 17 zeigt, dass die ostdeutschen Länder vor allem gegenüber den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern deutlich höhere positive Werte aufweisen. Ursächlich dafür sind die hohen Zuweisungen des Bundes aus dem bis 2019 gültigen Solidarpaket II.

¹⁸ Unter Berücksichtigung der zum Ausgleich der UKF benötigten SoBEZ-Zahlungen ergaben sich folgende investiv zu verwendende Anteile der SoBEZ: 2011 87 %, 2012 79 %, 2013 86 %, 2014 83 %, 2015 77 % und 2016 78 %. Vgl. Tabelle 7; ab dem Jahr 2017 Fortschreibung mit dem Wert des Jahres 2016.

In Mecklenburg-Vorpommern betrug der Saldo der laufenden Rechnung im Jahr 2016 373 Euro je Einwohner.¹⁹ Die anderen ostdeutschen Länder weisen – anders als in den Vorjahren – allesamt höhere Werte auf. Thüringen mit 565 Euro je Einwohner, Sachsen mit 556 Euro je Einwohner und Bayern mit 467 Euro je Einwohner erreichen die höchsten Werte. Positiv hervorzuheben ist, dass alle Länder 2016 einen positiven Saldo der laufenden Rechnung erzielen konnten.

(48) Um die Bedeutung der Solidarpaktmittel für die ostdeutschen Haushalte zu verdeutlichen, sind in Abbildung 18 die laufenden Salden um diese Zahlungen bereinigt worden. Hierdurch werden die bestehenden Handlungsbedarfe der ostdeutschen Länder, die durch die Solidarpaktmittel überdeckt werden, ersichtlich.²⁰

Abbildung 18: Bereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2015 und 2016, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Die bereinigten Salden der laufenden Rechnung fallen für die ostdeutschen Länder deutlich geringer aus. In Mecklenburg-Vorpommern liegt der bereinigte Überschuss 2016 bei 131 Euro je Einwohner. Dies entspricht mit Blick auf den unbereinigten Wert einem prozentualen Rückgang von rd. 64 %. Die FFW weisen 2016 in dieser Betrachtung höhere Überschüsse als Mecklenburg-Vorpommern auf.

¹⁹ Der Wert Mecklenburg-Vorpommerns für 2016 beinhaltet eine Rückzahlung von rd. 155,3 Mio. Euro für die Jahresabrechnung des Länderfinanzausgleichs 2015. Dieser Betrag wurde mit laufenden Abschlagszahlungen verrechnet, obwohl er – wenn eine periodengerechte Betrachtung erfolgen würde – noch dem Jahr 2015 zuzurechnen gewesen wäre.

²⁰ Bereinigt wurden – wie bereits in Abbildung 6 – die Effekte der investiv einzusetzenden SoBEZ gemäß § 11 Abs. 3 FAG. 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.

Um aus eigener Kraft investieren zu können und den Aufholprozess gegenüber den FFW aufrecht zu erhalten, sind weiterhin Konsolidierungsanstrengungen erforderlich. In erster Linie sind dazu die konsumtiven Ausgaben zu begrenzen.

2.5 Stabilitätsbericht

(49) Dem Stabilitätsrat obliegt nach Art. 109a GG die laufende Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder. Dazu sind dem Stabilitätsrat jährlich Berichte vorzulegen, in denen die Haushaltslage anhand eines Kennzahlen gestützten Frühwarnsystems und einer Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung darzustellen ist. Dadurch sollen drohende Haushaltsnotlagen frühzeitig erkannt und ihnen mit geeigneten Maßnahmen gesteuert werden.

(50) Die Berechnungen der Kennziffern und der Projektionen erfolgen anhand von vorgegebenen Kriterien. Dies soll die Vergleichbarkeit der Ergebnisse unter den Ländern sicherstellen. Da landesspezifische Faktoren, wie z. B. die rückläufige demografische Entwicklung, unberücksichtigt bleiben, geben die Kennziffern und Projektionen im Stabilitätsbericht 2017 die tatsächlichen Konsolidierungsbedarfe nur unzureichend wieder.

Tabelle 9: Kennziffern des Stabilitätsberichtes 2017 zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

	Aktuelle Haushaltslage			Auffälligkeit	Finanzplanung				Auffälligkeit
	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017		FPL 2018	FPL 2019	FPL 2020	FPL 2021	
Finanzierungssaldo in Euro je EW	138	256	-4	nein	46	52	57	63	nein
Schwellenwert	-153	-97	-242		-342	-342	-342	-342	
Länderdurchschnitt	47	103	-42						
Kreditfinanzierungsquote %	-0,7	-5,2	-0,6	nein	-0,9	-1,0	-1,1	-1,1	nein
Schwellenwert	2,3	1,8	3,1		7,1	7,1	7,1	7,1	
Länderdurchschnitt	-0,7	-1,2	0,1						
Zinssteuerquote %	5,5	4,5	5,1	Nein	4,5	4,5	4,3	4,3	nein
Schwellenwert	7,9	6,6	6,7		7,7	7,7	7,7	7,7	
Länderdurchschnitt	5,7	4,7	4,8						
Schuldenstand in Euro je EW	5.777	5.380	5.380	nein	5.380	5.380	5.380	5.380	nein
Schwellenwert	8.825	8.852	8.887		9.087	9.287	9.487	9.687	
Länderdurchschnitt	6.789	6.809	6.836						
Auffälligkeit Zeiträume	nicht auffällig				nicht auffällig				
Auffälligkeit Kennziffern	nicht auffällig								

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Stabilitätsbericht 2017; eigene Darstellung.

(51) Die im Stabilitätsbericht 2017 dargestellten Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung weisen – wie in den Vorjahren – für Mecklenburg-Vorpommern keine Auffälligkeiten auf (vgl. Tabelle 9).

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die vom Finanzministerium für die Jahre 2020 und 2021 in der Mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesenen Daten für die bereinigten Ausgaben mit den an den Stabilitätsrat übermittelten Daten nicht kongruent sind. Statt der gemeldeten globalen Minderausgabe wird in der Mittelfristigen Finanzplanung ein „finanzpolitischer Handlungsbedarf“ ausgewiesen. Damit ändert sich der Finanzierungssaldo für die Jahre 2020 und 2021 und stellt somit die Finanzlage des Landes anders dar als im Stabilitätsbericht. Der Finanzierungssaldo laut Mittelfristiger Finanzplanung beläuft sich auf 65 Euro je Einwohner (2020) bzw. 75 Euro je Einwohner (2021). Entsprechend des Schwellenwertes von -342 Euro je Einwohner wird das Land weiterhin nicht auffällig sein.

(52) Das Finanzministerium weist darauf hin, dass für die Mittelfristige Finanzplanung seit Jahren eine andere Abgrenzung für den Finanzierungssaldo verwendet werde. *„Der ‚Handlungsbedarf‘ wird dabei außerhalb der bereinigten Gesamtausgaben als gesonderte Position dargestellt. Mit der seit Jahren gewählten Darstellungsweise soll auch der möglichen Auflösung der ‚Handlungsbedarfe‘ bei Ausgaben als auch Einnahmen Rechnung getragen werden (vgl. MFP Seite 27/28).“*

(53) Dieses Ziel kann nach Auffassung des Landesrechnungshofes jedoch auch erreicht werden, wenn eventuelle Handlungsbedarfe in der Mittelfristigen Finanzplanung, u. a. durch eine Globalposition auf der Einnahme- oder Ausgabenseite, aufgenommen würden. Durch eine geeignete Darstellungsweise könnte auch auf diese Weise dem Parlament die gewünschte Entscheidungshilfe an die Hand gegeben werden. Unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung des Stabilitätsrats sollte das Land daher zukünftig einheitliche Datengrundlagen für die Mittelfristige Finanzplanung sowie für die Meldung an den Stabilitätsrat verwenden.

(54) Die Berechnung der Projektion zur „zielbezogenen Ausgabenentwicklung“ ermittelt das maximal mögliche jährliche Ausgabenwachstum, um die Einhaltung der schuldenbegrenzenden Regelungen ab dem Jahr 2020 zu gewährleisten. Dabei sind die Ergebnisse der Modellrechnung eine rein rechnerische Größe, die keine Prognose der zukünftigen Ausgabenentwicklung darstellt. Es zeigt sich, dass sich der prognostizierte „finanzpolitische Handlungsspielraum“ im Vergleich zum Vorjahr von 1,8 % auf 2,4 % erweitert hat. Er entspricht knapp dem Niveau des Durchschnitts der Flächenländer Ost. Dies bedeutet, dass die Ausgaben des Landes im Projektionszeitraum 2016 bis 2023 theoretisch um maximal 2,4 % pro Jahr steigen dürften, ohne dass das Land bei der Überwachung auffällig würde.

(55) Die Projektionen des Stabilitätsberichtes berücksichtigen noch nicht die Auswirkungen der beschlossenen Einführung eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens im Stabilitätsrat ab dem Jahr 2020 (vgl. Tzn. 67 ff.) und sind daher nur bedingt geeignet, die zu-

künftige Haushaltslage, insbesondere Haushaltsnotlagen, einzuschätzen. So dürfte die Höhe der zulässigen Nettokreditaufnahme von den Ergebnissen des EU-Verfahrens zur Konjunkturbereinigung in einer Art und Weise determiniert werden, die durchaus zu einem Vorzeichenwechsel der Kreditaufnahmemöglichkeit führen könnte. Zudem ist davon auszugehen, dass durch die Abschaffung des horizontalen Ausgleichsmechanismus im Länderfinanzausgleich die Haushaltsentwicklung des Landes stärker vom gesamtdeutschen konjunkturellen Trend abhängen wird.

III. Aktuelle Themen

1 Einzelne Aspekte der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

(56) Der Landesrechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2016 zu den Neuerungen im Bereich der Bund-Länder-Finanzbeziehungen Stellung genommen.²¹ Grundlage hierfür war das von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzespaket, welches die Vereinbarung der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 16. Oktober 2016 umsetzte. Das Hauptaugenmerk lag dabei auf den finanziellen Auswirkungen der Reformen für das Land Mecklenburg-Vorpommern. Bundestag und Bundesrat haben das umfangreiche Gesetzespaket mit den sich aus den parlamentarischen Beratungen ergebenden Änderungen am 1. bzw. 2. Juni 2017 beschlossen.²²

1.1 Neuregelungen im Bereich der Finanzhilfen nach Art. 104b GG

(57) Finanzhilfen stellen ein gezieltes und flexibles Instrument für den Bund dar, den Ländern in besonderen Problemlagen durch finanzielle Hilfen zur Seite zu stehen. Art. 104b GG ermöglicht es dem Bund, sich unter bestimmten Voraussetzungen²³ – abweichend vom Konnexitätsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG – an der „Finanzierung von Investitionen in Aufgabenbereichen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbänden) durch die Gewährung von Finanzhilfen“ im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten zeitlich begrenzt zu beteiligen. Dieses Instrument wurde vom Bund in der Vergangenheit bspw. in Bereichen mit besonderer gesamtgesellschaftlicher Bedeutung genutzt, u. a. im Bereich der Stadtsanierung und -entwicklung oder im Rahmen des Ausbaus der Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Darüber hinaus darf der Bund bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen Finanzhilfen an die Länder gewähren, auch für Bereiche, in denen er keine Gesetzgebungskompetenz besitzt (vgl. Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG). So hat der Bund aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise Ländern und Kommunen im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes Finanzhilfen in Höhe von 10 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt.

(58) Dem Bund ging es schon damals in der Umsetzung darum, eine möglichst einheitliche Handhabung durch die Länder zu erreichen und eine stärkere Kontrolle über die Ver-

²¹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, S. 29-37.

²² Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), BT-Drs. 18/12588 und Beschlussempfehlung und Bericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/12589.

²³ Diese Voraussetzungen beziehen sich auf konjunkturelle Problemlagen. Diese sind nach Art. 104b Abs. 1 GG Nr. (1) die Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes, Nr. (2) zum Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft oder Nr. (3) zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums.

wendung der Finanzmittel auszuüben. Jedoch waren die Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Bundes nach Art. 104b GG a. F. eingeschränkt. Da für die Ausgestaltung der Förderkriterien die Länder allein verantwortlich waren, konnte eine im Bundessinne einheitliche Förderung gerade nicht erzielt werden. Gleiches galt für die Verwendung der mit den Finanzhilfen zur Verfügung gestellten Finanzmittel, deren Kontrolle sich letztlich dem Bund entzog. Der Versuch des Bundes sich Kontrollrechte zu sichern scheiterte, wie beim Zukunftsinvestitionsgesetz, vor dem Bundesverfassungsgericht.

(59) Mit der beschlossenen Änderung des Art. 104b Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 GG n. F. kann die Bundesregierung nun auch die Grundzüge der Ausgestaltung der Länderprogramme mitbestimmen.²⁴ Dabei sind die Kriterien für die Programmgestaltung im Einvernehmen mit dem begünstigten Land zu definieren. Damit will sich der Bund ein verbessertes Steuerungsrecht sichern. Der Landesrechnungshof sieht hier die Gefahr, dass durch die Ausweitung der Mitbestimmung des Bundes die Förderkriterien zukünftig stärker von bundespolitischen Motiven beeinflusst sein können. Dies könnte unter Umständen dazu führen, dass länderspezifische Prioritätensetzungen verzerrt oder ihrer Substanz entleert werden. Daher sollte der Entscheidungsprozess bei der Ausgestaltung der Förderprogramme der Finanzhilfen transparent und unter möglichst weitgehender Berücksichtigung der Vorstellungen der Landesregierung und des Landesparlaments erfolgen, die den Besonderheiten des Landes Rechnung tragen. Schließlich werden mit der Gewährung von Finanzhilfen nicht nur Bundes- sondern auch Landesmittel gebunden.

(60) Durch die Ergänzung in Art. 104b Abs. 2 Satz 4 GG n. F. werden die Möglichkeiten des Informationszuganges für die Bundesregierung „zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung“ geregelt, so u. a. die Verständigung über die Vorlage von Akten oder über die Erhebung bei mit der Bewirtschaftung der Mittel beauftragten Stellen. Das Ziel des Bundes, die Herausgabe und Bewirtschaftung der Finanzierungsmittel für Finanzhilfen stärker und effektiver als bisher auf allen begünstigten Ebenen zu kontrollieren, ist zu begrüßen. Offen ist hingegen die Frage, welcher bundeseinheitliche Maßstab für die Entscheidung einer möglichen Fehlverwendung von Finanzhilfen Anwendung finden wird und wie dieser Maßstab den bestehenden Ermessensspielraum der Länder bei der Auswahl förderfähiger Projekte angemessen und objektiv berücksichtigen wird.

²⁴ Die Mitwirkungsrechte des Bundes wurden im Rahmen der parlamentarischen Verhandlungen deutlich abgeschwächt. In der Formulierung der Bundesregierung gab es keinen Ermessensspielraum: Die Grundzüge der Ausgestaltung der Länderprogramme für die Verwendung der Finanzhilfen waren ebenso wie die Arten der zu fördernden Investitionen bundesgesetzlich zu regeln. (BT-Drs. 18/11131, S. 7) Der Beschluss des Haushaltsausschusses sieht hierfür hingegen eine Kann-Bestimmung sowie das Einvernehmen des betroffenen Landes vor (BT-Drs. 18/12588, S. 7).

Jedenfalls laufen die Länder Gefahr, dass ein möglicher Streit über die Fehlverwendung von Finanzmitteln und deren Rückforderung durch den Bund²⁵ die vom Land eigenständig getroffenen haushaltswirtschaftlichen und förderpolitischen Entscheidungen im Nachhinein in Frage stellt. Es bleibt daher abzuwarten, wie diese Regelung in der Verwaltungspraxis Anwendung finden wird.

1.2 Neue Finanzhilfen nach Art. 104c GG

(61) Mit Art. 104c GG wird die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes „für gesamtstaatliche bedeutsame Investitionen finanzschwacher Kommunen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ geschaffen. Die Regelung stellt einen Kompromiss dar zwischen denen, die eine Aufhebung des Kooperationsverbotes wollen und denen, die es strikt ablehnen. Deshalb erfolgte eine Verengung auf finanzschwache Kommunen und die Formulierung, es handele sich um einen „Sondertatbestand“. Dabei soll dieser „Sondertatbestand dem bundesweit zu verzeichnenden erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur Rechnung tragen“.²⁶

(62) Dennoch stellt Art. 104c GG einen völlig neuen verfassungsrechtlichen „Sachverhalt“ her, indem er eine direkte (Mit-)Finanzierungsmöglichkeit des Bundes an kommunalen Aufgaben zulässt.²⁷ Dieser Bruch mit bisherigen finanzverfassungsrechtlichen Grundsätzen führt nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu einer Schwächung der kommunalen Ebene, dessen Folgen noch nicht absehbar sind. Mit Blick auf das Konnexitätsprinzip könnten sich die Entscheidungs- und Handlungsspielräume der kommunalen Ebene verringern, da die Finanzmittel des Bundes nur unter bestimmten Auflagen und bei Vorlage konkreter Verwendungsnachweise bereitgestellt werden.

1.3 Finanzhilfen im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes

(63) Im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG) werden insgesamt 7 Mrd. Euro für Investitionen finanzschwacher Kommunen zur Verfügung gestellt. Die Bundesregierung begründet die Hilfen damit, dass in der Regel in strukturschwachen Regionen Kommunen Teile ihrer laufenden Ausgaben nur über Kassenkredite finanzieren können und damit die Finanzierung der örtlichen Infrastruktur nur unzulänglich gesichert sei.

²⁵ Die Rückforderung von Finanzmitteln wäre wohl nur auf dem Klageweg möglich, da die Bewilligung eines Förderbescheides einen Verwaltungsakt darstellt.

²⁶ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems in dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/11131, S. 17.

²⁷ Nach der Verfassungsordnung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG ist der Bund zur Sicherung der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen verpflichtet, nicht aber für eine angemessene und aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen. Vgl. Maunz/Düring/Schwarz, GG Art. 104c, Rn. 4.

Der Bund sehe sich daher in der Pflicht, gezielt Investitionen finanzschwacher Kommunen zu fördern.²⁸

Tabelle 10: Verteilungsschlüssel nach §§ 2 Abs. 1 und 11 Abs. 1 KInvFG und Höhe der Finanzhilfen für die Länder

	Anteil nach § 2 KInvFG	in Mio Euro	Anteil nach § 11 KInvFG	in Mio. Euro
BW	7,0770	247,7	7,1783	251,3
BY	8,2640	289,2	8,3728	293,1
BE	3,9385	137,8	4,0114	140,4
BB	3,0842	107,9	2,9248	102,4
HB	1,1078	38,8	1,2123	42,4
HH	1,6692	58,4	1,7550	61,4
HE	9,0611	317,1	9,4279	329,9
MV	2,2650	79,3	2,1494	75,2
NI	9,3583	327,5	8,2512	288,8
NW	32,1606	1.125,6	32,0172	1.120,6
RP	7,2342	253,2	7,3313	256,6
SL	2,1518	75,3	2,0572	72,0
SN	4,4501	155,7	5,0831	177,9
ST	3,1680	110,9	3,3266	116,4
SH	2,8439	99,5	2,8496	99,7
TH	2,1663	75,8	2,0519	71,8

Quelle: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern, BT-Drs. 18/4653 (neu), S. 23 und Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/11135, S. 88.

(64) Die Umsetzung in der Praxis wirft verschiedene schwierige Fragen auf, vor allem, was den geeigneten Verteilungsschlüssel betrifft. Im speziellen Fall von Finanzhilfen muss ein Verteilungskriterium dazu geeignet sein, den Bedarf der Länder hinsichtlich des Ziels der Fördermaßnahme proportional abgestuft abzubilden.²⁹ Um dies zu erreichen, haben sich Bund und Länder im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes³⁰ für die Berücksichtigung der Kassenkredite der kommunalen Ebene als Kriterium für den Verteilungsschlüssel entschieden. Dies wirft jedoch erhebliche rechtliche und methodische Fragen auf

²⁸ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern BT-Drs. 18/4653 (neu), S. 19.

²⁹ Vgl. Waldhoff, Christian/Rennert, Dominik (2017): Kommunalinvestitionsförderungsgesetz und Kassenkredite, in: Landes- und Kommunalverwaltung, 11/2017, S. 485.

³⁰ Vgl. hierzu BT-Drs. 18/4653 (neu), S. 19 ff. sowie BT-Drs. 18/11135, S. 87 f. Grundlage für den Verteilungsschlüssel im KInvFG sind neben dem jeweils dreijährigen Durchschnitt der Anzahl der Einwohner zum 30.6. eines Jahres, dem Durchschnitt beim Bestand an Kassenkrediten zum 31.12. auch der Durchschnitt der Anzahl der Arbeitslosen. Da die Finanzhilfen in zwei voneinander getrennten Gesetzgebungsverfahren beschlossen wurden, gibt es leichte Differenzen bei den Verteilungsschlüsseln. Während der Verteilungsschlüssel in § 2 Abs. 1 KInvFG auf den Daten der Jahre 2011 bis 2013 aufsetzt, wurden für den Verteilungsschlüssel in § 11 Abs. 1 KInvFG Daten der Jahre 2013 bis 2015 verwendet.

und lässt die Ursachen einer kommunalen Finanzschwäche außer Acht.³¹ Eine Kommune kann aufgrund ihrer autonom zu verantwortenden Entscheidungen für die eigene Finanzschwäche verantwortlich sein. Ursachen können aber auch eine unzureichende Finanzausstattung durch das Land, z. B. aufgrund der Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs, aber auch die Ausgestaltung der kommunalen Finanzaufsicht, ein Aufsichtsdefizit seitens der Länderbehörden oder ein durch Kommunen nicht zu vertretende Umstände sein.

Auffällig ist, dass ca. 75 % der kommunalen Kassenkredite auf nur drei Länder, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz, entfallen.

Tabelle 11: Herleitung des Verteilungsschlüssels für § 11 Abs. 1 KInvFG

	Einwohner	Kassenkredite	Anzahl der Arbeitslosen	Anteil am Förderbetrag
	Anteil in % des Durchschnitts der Jahre 2013 bis 2015 Deutschland = 100			in %
BW	13,2	0,3	8,0	7,1783
BY	15,6	0,4	9,1	8,3728
BE	4,2	0,8	7,0	4,0114
BB	3,0	1,4	4,3	2,9248
HB	0,8	1,5	1,3	1,2123
HH	2,2	0,6	2,5	1,7550
HE	7,5	14,5	6,3	9,4279
MV	2,0	1,3	3,2	2,1494
NI	9,7	5,9	9,2	8,2512
NW	21,7	48,0	26,3	32,0172
RP	4,9	13,1	4,0	7,3313
SL	1,2	3,7	1,3	2,0572
SN	5,0	3,7	6,5	5,0831
ST	2,8	2,9	4,4	3,3266
SH	3,5	1,6	3,5	2,8496
TH	2,7	0,4	3,1	2,0519

Quelle: BT-Drs. 18/11135, S. 88; eigene Darstellung.

(65) Der Landesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die Kommunen, die für eine effektive Beschränkung von Kassenkrediten gesorgt haben, benachteiligt und Kommunen, die aus von ihnen zu vertretenden Gründen überproportionale Kassenkredite angehäuft haben, bevorteilt werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung daher, bei der Verteilung zukünftiger Fördervolumina des Bundes zu Gunsten finanzschwacher Kommunen darauf zu achten, dass ein sachgerechter Verteilungsschlüssel auf Bundesebene gefunden wird, etwa die kommunale Steuerkraft.

³¹ Dieser Punkt wird gleich mehrfach in der Literatur aufgegriffen: vgl. Schwarz, Kyrill-Alexander (2017): Art. 104c GG Rn. 20-21, in: Maunz/Dürig (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. Vgl. auch Waldhoff, Christian/Rennert, Dominik (2017): Kommunalinvestitionsförderungsgesetz und Kassenkredite, in: Landes- und Kommunalverwaltung, 11/2017.

Das Finanzministerium merkt an, dass die Kritik am Verteilerschlüssel mit Kassenkrediten berechtigt sei. Es hätte sich einen anderen, sachgerechteren Schlüssel vorstellen können, insbesondere mit den Komponenten kommunale Steuerkraft bzw. Belastung mit Sozialausgaben.

(66) Der Landesrechnungshof sieht sich durch die methodischen Probleme bei der Bestimmung eines geeigneten Verteilungsschlüssels in seiner Auffassung bestätigt, dass eine Förderung finanzschwacher Kommunen durch den Bund innerhalb des Landes zu einer Anwendung unterschiedlicher Maßstäbe zur Ermittlung kommunaler Finanzschwäche führt. Die Länder legen nach § 6 Abs. 3 KInvFG jeweils entsprechend der landesspezifischen Gegebenheiten die Auswahl der finanzschwachen Gemeinden fest. In § 11 Abs. 2 KInvFG wird diese Auswahl gemeinsam mit dem Bund getroffen. In Mecklenburg-Vorpommern sollen gemäß § 3 KInvFG Investitionen mit den Schwerpunkten Informationstechnologie und Städtebau erfolgen. Für beide Förderbereiche werden unterschiedliche Definitionen für die Finanzschwäche der Kommunen verwendet. Insbesondere bei der Entscheidung über Investitionen beim Städtebau gilt eine Kommune als finanzschwach, wenn ihre dauernde Leistungsfähigkeit gefährdet oder weggefallen ist. Davon ist auszugehen, wenn der Haushaltsausgleich weder im Haushaltsjahr noch am Ende des Finanzplanungszeitraums erreicht wird.³² Bei der Förderung finanzschwacher Kommunen beim Breitbandausbau ist der Durchschnitt der Steuerkraftmesszahlen der Jahre 2011 bis 2013 ausschlaggebend. Für die Festlegung der finanzschwachen Kommunen für Investitionen in kommunale Bildungsinfrastruktur wird als Maßstab der Empfang von Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich im Jahr 2016 zugrunde gelegt. Dies zeigt, dass die Länder unterschiedliche Maßstäbe für die kommunale Finanzkraftschwäche finden. Es zeigt sich, dass die Länder weiterhin Steuerungsmöglichkeiten bezüglich der kommunalen Empfängerkreise haben. Offen bleibt hingegen, ob der Bund damit eine einheitliche, gleichgerichtete Förderung im gesamten Bundesgebiet erreicht.

³² Maßgeblich sind die Daten der Haushaltsplanung des Jahres 2015 des Haushaltsbewertungs- und Informationssystems RUBIKON.

1.4 Stabilitätsrat ab dem Jahr 2020 neu aufgestellt

(67) Im Rahmen der beschlossenen Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurden auch die Kompetenzen des Stabilitätsrats ab dem Jahr 2020 auf der Grundlage des Art. 109a GG ausgebaut.³³ Der Stabilitätsrat darf nach § 5a Abs. 1 StabiRatG dann jährlich im Herbst eines Jahres prüfen, ob der Bund und die einzelnen Länder die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG einhalten. Bund und Länder haben danach ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, können aber auch Regelungen treffen, um „einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ (Konjunkturbereinigung) Rechnung zu tragen. Den Ländern steht es dabei verfassungsrechtlich frei, die konjunkturbedingte Modifikation materiellrechtlich als auch verfahrensrechtlich näher auszugestalten.³⁴

(68) Die Mehrzahl der Länder wendet bereits eigene Konjunkturbereinigungsverfahren an. Nun wird § 5a Abs. 2 StabiRatG dahingehend ergänzt, dass ab dem Jahr 2020 ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren für den Bund und die einzelnen Länder im Stabilitätsrat Anwendung finden wird. Unabhängig von seiner konkreten Ausgestaltung sollte das Konjunkturbereinigungsverfahren langfristig konsistente Ergebnisse liefern und keine politischen Gestaltungsspielräume bieten. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher der Landesregierung sich dafür einzusetzen, dass das abschließend von Bund und Ländern gewählte Verfahren rechtlich verankert wird. Zudem sollte in geeigneter Weise sichergestellt werden, dass auch die Datengrundlagen, Methodik und Ergebnisse transparent und nachvollziehbar für die Öffentlichkeit bereit gestellt werden.³⁵

(69) Ein Vergleich der unterschiedlichen, bereits in Anwendung befindlichen Verfahren zeigt, dass die Ergebnisse der einzelnen Modelle zum Teil erheblich voneinander abweichen.³⁶ Demnach ist es durchaus vorstellbar, dass das von einem Land gewählte Modell eine Kreditaufnahmekapazität anzeigt, während das vom Stabilitätsrat verwendete Modell einen Verstoß gegen die Schuldenbremse signalisiert. In diesem Fall drohen dem Land zwar keine Konsequenzen, da eine auf einem eigenen Konjunkturbereinigungsverfahren basierende Haushaltsplanung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG zulässig ist. Der Landesrechnungshof begrüßt dennoch den Schritt zur Einführung des einheitlichen Verfahrens im Stabilitätsrat.

³³ Art. 109a GG wurde ein neuer Abs. 2 eingefügt : „Dem Stabilitätsrat obliegt ab dem Jahr 2020 die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 durch Bund und Länder. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten auf Grund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin.“

³⁴ Vgl. Kube, Hanno (2017): Art. 109 GG, Rd 183, in: Maunz/Dürig (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar.

³⁵ In § 5a Abs. 2 StabiRatG ist eine Veröffentlichung der Berichte und Beschlüsse festgehalten.

³⁶ Vgl. Arbeitspapier „Konjunkturbereinigungsverfahren in Deutschland“ des Arbeitskreises „Haushaltsrecht und Grundsatzfragen“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder.

Denn es dürfte wie im beschriebenen Fall eine öffentliche Diskussion darüber entstehen, ob das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren oder die dort gesetzten Parameter geeignet sind, die Ziele der neuen Schuldenbremse, die Vermeidung und den Abbau der Staatsverschuldung, zu erreichen. Somit werden auch politische Gestaltungsspielräume bei der Auslegung und Anwendung der landeseigenen Schuldenregeln in den Ländern begrenzt.

(70) Die Anwendung eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens hält der Landesrechnungshof für den Bund und die Ländergesamtheit für angebracht, wenn es um die Verpflichtung aus Vorgaben und Verfahren der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin geht.

1.5 Erweiterte Prüfungsrechte für den Bundesrechnungshof nach Art. 114 GG

(71) Um sich eine stärkere Einflussnahme auf die Verwendung der Finanzmittel des Bundes zu sichern, deren Bewirtschaftung in den Händen der Länder liegt, war dem Bund daran gelegen, die Kontrollrechte des Bundesrechnungshofes entsprechend auszuweiten. Denn bisher endete die Prüfung von Mischfinanzierungstatbeständen für den Bundesrechnungshof in der Regel bei den die Zahlung anweisenden Stellen des Bundes. Dieser enge Maßstab war insbesondere für den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nicht tragbar. Er sah seine Kontrollrechte geschwächt.³⁷

(72) Die Ergänzung des Art. 114 Abs. 2 GG eröffnet nun dem Bundesrechnungshof die Möglichkeit, auch „*außerhalb der Bundesverwaltung bei Stellen Erhebungen durchzuführen, die mit der Bewirtschaftung der zweckgebundenen Finanzmittel beauftragt sind*“. Durch die Änderung des § 91 Abs.1 Nr. 5 BHO i. V. m. § 93 Abs.1a BHO darf der Bundesrechnungshof nun im Benehmen mit dem Landesrechnungshof diese Prüfungen durchführen. Der Landesrechnungshof sieht es daher als dringend geboten an, in geeigneter Weise bei der Umsetzung dieser Regelung immer wieder deutlich zu machen, dass die vom Deutschen Bundestag bedauerte Einschränkung der Kontrollrechte klares verfassungsrechtliches Gebot ist. Art. 109 Abs. 1 GG bestimmt, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind.

(73) Der Landesrechnungshof sieht die Notwendigkeit darauf zu achten, dass § 96 BHO beachtet wird. Er stellt weiterhin klar, dass nur diejenigen Dienststellen des Bundes, deren Haushalts- und Wirtschaftsführung vom Bundesrechnungshof geprüft werden, Adressat der

³⁷ Art. 114 GG gestaltet die wesentlichen Elemente der externen Finanzkontrolle aus. Das Parlament ist auf der Grundlage laufender Beobachtung und nachträglicher Prüfung das Kontrollgremium in der Demokratie und wird in seiner Kontrollfunktion durch die Fachkompetenz des Bundesrechnungshofes begleitet (vgl. Kube, Hanno (2017): Art. 114 GG, Rd. 3, in: Maunz/Dürig (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar.

Prüfmitteilungen sind und somit zu einer Stellungnahme ihm gegenüber verpflichtet sind. Hat der Bundesrechnungshof bei öffentlichen Stellen außerhalb der Bundesverwaltung örtliche Erhebungen durchgeführt, so dienen diese Erhebungen zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Dienststellen des Bundes, die für die Finanzgebahrung der betroffenen Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verantwortlich und damit zuständig sind. Damit verbietet sich auch die Veröffentlichung von Einzelergebnissen einzelner Länder oder gar Institutionen durch den Bundesrechnungshof.

2 Anhörung des Landesrechnungshofes nach § 103 LHO zu Förderrichtlinien

(74) Der Landtag hat die Landesregierung auf Grundlage des Landesfinanzberichts 2016 des Landesrechnungshofes aufgefordert, auf eine Verbesserung der Anhörungsverfahren mit dem Landesrechnungshof zu Förderrichtlinien gemäß § 103 LHO hinzuwirken, um langen Genehmigungszeiten und Mehraufwand vorzubeugen, sowie mit geeigneten Maßnahmen die Qualität von Förderrichtlinien zu erhöhen.³⁸

(75) Zuwendungen sollen nach VV Nr. 1.4/VV-K Nr. 1.3 zu § 44 LHO grundsätzlich nur bewilligt werden, wenn das zuständige Ministerium Richtlinien erlassen hat, die die Voraussetzungen und den Umfang der Leistungen im Einzelnen festlegen. Näheres wird dazu insbesondere mit VV Nr. 15.2/VV-K Nr. 14.2 zu § 44 LHO und den Grundsätzen für Förderrichtlinien (Anlage 5 zu VV zu § 44 LHO) geregelt.

(76) Der Landesrechnungshof ist zu Richtlinienentwürfen nach § 103 LHO anzuhören. Mit Blick auf das Verwendungsnachweisverfahren und auf Regelungen, die die Prüfung durch den Landesrechnungshof betreffen, ist Einvernehmen nach § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO herzustellen. Der Landesrechnungshof soll erst beteiligt werden, sofern das Finanzministerium sein Einvernehmen zum jeweiligen Richtlinienentwurf erteilt hat.

(77) Im Jahr 2017 sind 47 Richtlinienentwürfe beim Landesrechnungshof eingegangen³⁹, 11 mehr als im Vorjahr. Die meisten Richtlinienentwürfe (14) hat das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit vorgelegt (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: Anzahl der im Jahr 2017 vorgelegten Richtlinienentwürfe, nach Ressort⁴⁰

Ressort	BM	EM	IM	JM	LU	SM	StK	WM
Anzahl RL	5	7	3	1	8	7	2	14

Quelle: Eigene Darstellung.

Von den im Jahr 2017 eingegangenen Richtlinienentwürfen wurden 36 abschließend in diesem Jahr bearbeitet. Von den 11 Eingängen, die ins Folgejahr übertragen wurden, waren mit Stand vom 20. März 2018 10 Entwürfe bearbeitet. Zu einer Richtlinie, für die im Januar 2017

³⁸ Vgl. Drs. 7/1136, Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (4. Ausschuss), Nr. 1.2.1 lit. e). Die Beschlussempfehlungen des Finanzausschusses wurden vom Landtag auf der 21. Sitzung am 18. Oktober 2017 beschlossen (Beschlussprotokoll 7/21).

³⁹ Bei Richtlinienentwürfen, bei denen das Einvernehmen zunächst verweigert wurde, wurde die Wiedervorlage des Entwurfs nicht als eigenständiger Vorgang verzeichnet.

⁴⁰ Die Ressorts/Geschäftsbereiche werden im Folgenden auch in Kurzform benannt: Ministerium für Inneres und Europa als Innenministerium (IM), Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit als Wirtschaftsministerium (WM), Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt als Landwirtschaftsministerium oder Umweltministerium (LU), das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur als Bildungsministerium (BM), das Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung als Sozialministerium (SM) und das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung als Energieministerium (EM). Das Justizministerium wird auch JM abgekürzt. Die Ministerpräsidentin – Staatskanzlei – wird auch StK bezeichnet.

ein Änderungsentwurf vorgelegt wurde, wurde im Januar 2018 mitgeteilt, dass der Entwurf gegenstandslos sei und die Richtlinie vom 19. Juni 2002 aufgehoben werden soll⁴¹.

(78) Mit den aus dem Vorjahr 2016 in das Jahr 2017 übernommenen 17 Entwürfen wurden im Jahr 2017 insgesamt 52 Richtlinienentwürfe abschließend bearbeitet.

Von den abschließend bearbeiteten Richtlinien wurde der Landesrechnungshof bei 20 Entwürfen lediglich angehört, da das Verwendungsnachweisverfahren von den geplanten Änderungen nicht betroffen war oder es sich um eine Anhörung zur Regelung einer stichprobenweisen Auswahl von zu prüfenden Verwendungsnachweisen handelte.

Zwar musste der Landesrechnungshof 2017 lediglich bei einem Richtlinienentwurf vorerst das Einvernehmen verweigern, bei 15 Entwürfen konnte das Einvernehmen jedoch nur mit Auflagen erteilt werden (vgl. Tabelle 13). Bei 17 Richtlinienentwürfen wurde das Einvernehmen zum Verwendungsnachweisverfahren unmittelbar oder nach erneuter Vorlage erteilt.

Tabelle 13: Ergebnis der im Jahr 2017 abschließend bearbeiteten Richtlinienentwürfe

Ergebnis	Einvernehmen	Einvernehmen unter Auflagen	Einvernehmen verweigert	Anhörung	Summe
Anzahl	17	19	1	20	57 ⁴²
in %	30 %	33 %	2 %	35 %	100 %

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung.

(79) Von den 52 im Jahr 2017 abschließend bearbeiteten Richtlinienentwürfen sind drei Richtlinien rückwirkend in Kraft getreten. Die längste Zeitspanne für das rückwirkende Inkrafttreten betrug 323 Tage.

Der Landesrechnungshof hat schon wiederholt darauf hingewiesen, dass das rückwirkende Inkrafttreten von Förderrichtlinien im Widerspruch zum Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns steht und Mitnahmeeffekte begünstigen kann. Die Richtlinienentwürfe sollten den zu beteiligenden Stellen so rechtzeitig vorgelegt werden, dass der Abstimmungsprozess vor dem beabsichtigten Inkrafttreten abgeschlossen ist.

(80) Potenzial zur Beschleunigung wird auch noch bei der abschließenden Bearbeitung bis zum Erlass in den Ressorts gesehen. Die durchschnittliche Dauer⁴³ der im Jahr 2017 abschließend bearbeiteten Richtlinienentwürfe betrug in den Ministerien rd. 41 Tage. Sie hat zwischen einem und 219 Tagen geschwankt. In zwei Fällen wurden die Verwaltungsvorschriften vor Abschluss der Anhörung des Landesrechnungshofes erlassen. Diese Zahlen

⁴¹ Schreiben des Justizministeriums vom 29. Januar 2018, Az.: II 260a – 4330-2-SH.

⁴² Bei den Anzahlen ist zu berücksichtigen, dass es zu einem Richtlinienentwurf ggf. mehr als eine Befassung geben kann, z. B. wenn das Einvernehmen verweigert und nach erneuter Vorlage erteilt wird.

⁴³ Als maßgebliche Dauer wird hier die Zeitspanne von der Erteilung des Einvernehmens bzw. den Versand der Stellungnahme durch den Landesrechnungshof bis zum Erlass der veröffentlichten Verwaltungsvorschrift herangezogen, da die tatsächliche Veröffentlichung z. B. vom Erscheinen des Amtsblattes abhängt.

sind jedoch nur bedingt aussagefähig, da elf Richtlinien/Änderungen bislang nicht veröffentlicht wurden. Als Beispiel seien hier das Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2015-2018 und die Kindertagesinvestitionsförderrichtlinie 2017-2020⁴⁴ oder die „Richtlinie zur Förderung der beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten (B.1.8)⁴⁵“ des Sozialministeriums genannt.

(81) Bei Förderrichtlinien handelt es sich zwar um besondere Verwaltungsvorschriften, die sich an die mit der Bewilligung von Zuwendungen befassten Mitarbeiter richten und verbindlich festlegen, wie in einem bestimmten Förderbereich bei der Ausübung des Ermessens zu verfahren ist. Als Instrument zur Information potenzieller Zuwendungsempfänger kommt ihnen aber eine Doppelfunktion zu. Der Landesrechnungshof hält daher eine – möglichst rechtzeitige – Veröffentlichung der Richtlinien für notwendig.

(82) Der Landesrechnungshof hatte vor einem Jahr berichtet⁴⁶, dass er organisatorische Maßnahmen umgesetzt hatte, um die Bearbeitungsdauer zu verkürzen. Im Jahr 2017 ist zwar gelungen, 26 % aller Stellungnahmen innerhalb eines Monats zu versenden, aber es gibt immer noch eine erhebliche Spannweite bei der Bearbeitungszeit. Das hat verschiedene Ursachen: So wurden wiederholt Entwürfe auf Grund der von den Ministerien dargestellten Dringlichkeit unmittelbar nach Eingang bearbeitet, so dass sich für eher eingegangene Richtlinienentwürfe die Bearbeitungszeit verlängerte. Außerdem hängt die Bearbeitungszeit natürlich auch erheblich davon ab, wie viele Entwürfe relativ gleichzeitig beim Landesrechnungshof eingehen und wie umfangreich die vorgelegten Unterlagen sind. Verzögerungen entstehen auch, wenn sich erst bei der Bearbeitung herausstellt, dass zusätzliche Unterlagen oder Nachfragen notwendig sind.

(83) Zusammenfassend ist festzustellen, dass es nach wie vor erhebliches Potenzial zur Erhöhung der Qualität von Zuwendungsrichtlinien gibt. Der Anteil der Richtlinien, bei denen das Einvernehmen unter Auflagen erteilt wurde, ist zwar geringer geworden, aber weiterhin erheblich. Musste für 2016 festgestellt werden, dass 70 % der Stellungnahmen des Landesrechnungshofes zu diesem Ergebnis kamen, war dies 2017 immer noch in 40 % der Stel-

⁴⁴ *Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionen zum bedarfsgerechten Ausbau der Kindertagesförderung für Kinder unter drei Jahren – Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2015-2018*, Stellungnahme des Landesrechnungshofes vom 16. Februar 2017.

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionen zum bedarfsgerechten Ausbau der Kindertagesförderung für Kinder bis zum Schuleintritt nach dem Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2017 - 2020 (Kindertagesinvestitionsförderrichtlinie 2017 - 2020 - KitaInvestFöRL M-V 2017 – 2020), Stellungnahme des Landesrechnungshofes vom 4. Januar 2018.

⁴⁵ Laut Schreiben des Sozialministeriums vom 17. April 2018 wurde die Stellungnahme des Landesrechnungshofes vom 26. Januar 2017 an das zu diesem Zeitpunkt schon zuständige Wirtschaftsministerium übergeben.

⁴⁶ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommer (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 91 ff.

lungenahmen der Fall. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass der Anteil der reinen Anhörungen mit 32 % sehr hoch war.

(84) Der Landesrechnungshof sieht für die Erarbeitung von Förderrichtlinien noch erheblichen Verbesserungsbedarf. Dazu verweist er nochmals auf die bereits im letzten Bericht geäußerten Erwartungen und Forderungen.⁴⁷

Bisher haben jedoch weder die Appelle an die BfH der Ministerien, ihre Verantwortung für die Qualitätssicherung für Richtlinienentwürfe der Häuser konsequenter wahrzunehmen noch an das Finanzministerium, das prüfen sollte, wie es seine Verantwortung bei der Herstellung des Einvernehmens umfassender wahrnehmen kann, zu deutlichen Erfolgen geführt.

Der Landrechnungshof regt daher an:

- Die Regierung sollte prüfen, ob es effektiver wäre, Richtlinienentwürfe und -änderungen durch eine zentrale Stelle bearbeiten zu lassen, bei der zuwendungsrechtlicher Sachverstand gebündelt werden könnte. Die Ressorts könnten aufgrund des fachlichen Sachverstands Vorgaben erarbeiten. Die zentrale Stelle könnte daraufhin einen Richtlinienentwurf mit den weiteren notwendigen Unterlagen wie Formulare oder Musterbescheide erstellen.
- Die zwischen 2006 und 2008 angestrebte und nur in wenigen Punkten umgesetzte Überprüfung und Änderung der VV zu § 44 LHO sollte wieder aufgenommen werden.
- Generell müsste im Bereich der Zuwendungen die Evaluation von Förderprogrammen deutlich mehr Gewicht erhalten und Voraussetzung für eine Fortführung von Förderprogrammen sein, so wie es grundsätzlich bereits in den Haushaltsrunderlassen des Finanzministeriums⁴⁸ vorgesehen ist.

⁴⁷ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 154 ff.

⁴⁸ Vgl. Nr. 2.1.4 Haushaltsvoranschläge/Beiträge zum Entwurf des Haushaltsplans 2018/2019 sowie zum Finanzplan 2017 bis 2022 (Haushaltsrunderlass 2018/2019) vom 20. Dezember 2016, AZ: IV 200e/H 1100-18191-2016/002-003.

IV. Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016

1 Haushaltsrechnung

1.1 Allgemeines

(85) 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 über 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.

(86) Die Kurzfassung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht wird den Abgeordneten sowie der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Das Finanzministerium legte dem Landtag die Jahresrechnung 2016 (Kurzfassung) am 7. Dezember 2017 (Drs. 7/1395) zur Entlastung vor.

Der Finanzausschuss des Landtages und der Landesrechnungshof erhalten darüber hinaus das vollständige, detaillierte Zahlenwerk mit der titelweisen Übersicht über Einnahmen und Ausgaben (Beiträge zur Haushaltsrechnung). Die Beiträge zur Haushaltsrechnung 2016 inklusive der Anlagen lagen dem Landesrechnungshof am 16. November 2017 vollständig vor.

1.2 Mitteilung nach § 97 Abs. 1 LHO

(87) Die Haushaltsrechnung und die Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2016 enthält alle Bestandteile, die nach §§ 81-86 LHO zur Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Die Prüfung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016 hat zu den in den Tzn. 88-139 dargelegten Feststellungen geführt.

1.3 Kassenmäßiger Abschluss (§ 82 LHO)

(88) Für das Haushaltsjahr 2016 wurden Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils rd. 8.057,4 Mio. Euro ausgewiesen. Das kassenmäßige Jahresergebnis 2016 (Saldo zwischen Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen ohne Haushaltsreste) war damit ausgeglichen. Da aus Vorjahren keine Überschüsse bzw. Fehlbeträge zu berücksichtigen waren, beläuft sich auch das kassenmäßige Gesamtergebnis (§ 82 Nr. 1 e LHO) auf 0,00 Euro.

Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben um rd. 168,8 Mio. Euro (2,1 %). Das fortgeschriebene Haushalts-Soll 2016 von rd. 7.929,1 Mio. Euro wurde im Ist um rd. 128,3 Mio. Euro überschritten.

(89) Der kassenmäßige Abschluss stellt die um Schuldenaufnahmen, Rücklagenzuführungen sowie haushaltstechnische Verrechnungen bereinigten Ist-Einnahmen den um Schuldentilgungen, Rücklagenentnahmen sowie haushaltstechnische Verrechnungen bereinigten Ist-Ausgaben gegenüber (Finanzierungsrechnung). Die Differenz der bereinigten Einnahmen und Ausgaben ergibt den Finanzierungssaldo.

Für das Haushaltsjahr 2016 wurde mit einem Finanzierungssaldo von rd. -125,9 Mio. Euro und somit mit einem Finanzierungsdefizit geplant. Dagegen weist der kassenmäßige Abschluss einen Finanzierungsüberschuss von rd. 316,5 Mio. Euro aus. Werden die Jahresabschlussbuchungen und die sich anschließende Überschussverwendung nach § 2 Abs. 8 Haushaltsgesetz 2016/2017 außer Acht gelassen, hätte sich rein rechnerisch ein kassenmäßiger Fehlbetrag von -51,1 Mio. Euro ergeben.

Der ausgewiesene Finanzierungsüberschuss wurde in Anwendung von § 2 Abs. 8 Haushaltsgesetz 2016/2017 für die Schuldentilgung (190,2 Mio. Euro) sowie für Nettozuführungen an Rücklagen (rd. 126,3 Mio. Euro) verwendet. In Folge dessen war das kassenmäßige Jahresergebnis ausgeglichen (kein Überschuss, kein Fehlbetrag).

(90) Ausweis und Verwendung des Jahresüberschusses sind rechnerisch nachvollziehbar, aber haushaltsrechtlich diskussionsbedürftig.

So enthält der ausgewiesene Überschuss nicht die Einnahmen aus Schuldscheindarlehen beim Sondervermögen *Versorgungsfonds* und *Versorgungsrücklage*. Diese wurden mit Tilgungsausgaben am Kreditmarkt saldiert.

Die derzeitige Praxis der Überschussverwendung führt dazu, dass in den Rücklagen des Landes zu einem überwiegenden Teil nicht Liquidität, sondern Kreditermächtigungen hinterlegt sind.

Aufgrund des aktuellen Marktumfelds mit negativen Anlagezinsen verzichtet das Finanzministerium auf große Liquiditätsbestände. Fällig werdende Verbindlichkeiten wurden deshalb nicht unmittelbar anschlussfinanziert, sondern zunächst aus dem Liquiditätsbestand bedient. Die daher nicht benötigten Anschlussfinanzierungsermächtigungen wurden in Rücklagen überführt. Dies ist zwar unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nachvollziehbar, bedarf jedoch einer haushaltsgesetzlichen Anpassung. Hierzu besteht Einvernehmen zwischen dem Finanzministerium und dem Landesrechnungshof. Das Finanzministerium sagte zu, dass die Landesregierung dem Landesgesetzgeber mit dem nächsten Haushaltsgesetz einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten werde.

(91) Damit die Rücklagen im Bedarfsfall entsprechend dem bei ihrer Bildung verfolgten Zweck eingesetzt werden können, ist darüber hinaus auch eine Präzisierung der Kreditermächtigungen notwendig.

1.4 Haushaltsabschluss 2016 (§ 83 LHO)

(92) Der Haushaltsabschluss (rechnungsmäßiger Abschluss) weist das Ergebnis der Haushaltsführung des abgelaufenen Haushaltsjahres unter Berücksichtigung der Haushaltsreste nach.

In der Haushaltsrechnung wird für das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2016 (§ 83 Nr. 2 LHO) ein Fehlbetrag von rd. 52,6 Mio. Euro nachgewiesen. Dieser ergibt sich aus dem kassemäßigen Jahresergebnis (0,00 Euro; vgl. Tz. 88) zuzüglich des Unterschiedsbetrages zwischen den aus 2015 übertragenen Haushaltsresten (rd. 279,0 Mio. Euro) einschließlich Entlastung durch Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 2016 (0,00 Euro) und des Unterschiedsbetrags zwischen den nach 2017 übertragenen Haushaltsresten (rd. -331,6 Mio. Euro) einschließlich Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 2016 (0,00 Euro).

1.5 Haushaltsreste

(93) Übertragbare, nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen können – soweit der Zweck der Ausgaben fort dauert, ein sachliches Bedürfnis besteht und bei Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen entsprechende Einnahmen eingegangen sind – für die jeweilige Zweckbestimmung in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Die Verfügbarkeit der Ausgabereste ist bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres beschränkt (sogenannte Zwei-Jährlichkeits-Prinzip).⁴⁹

(94) Aus dem Haushaltsjahr 2016 wurden Einnahmereste von rd. 1.007,6 Mio. Euro und Ausgabereste von rd. 1.339,1 Mio. Euro in das Haushaltsjahr 2017 übertragen (vgl. Tabelle 14). Mit EU-Mitteln finanzierte Maßnahmen begründen rd. 98 %⁵⁰ der Einnahme- bzw. rd. 50 %⁵¹ der Ausgabereste. Im Vergleich zum Vorjahr reduzierten sich die Ausgabereste für mit EU-Mitteln finanzierte Maßnahmen inkl. Komplementärfinanzierung des Landes um rd. 81,5 Mio. Euro.⁵² Der Rückgang ist insbesondere auf das Ende der Förderperiode 2007 bis 2013 inkl. Nachlaufperiode von zwei Jahren zurückzuführen.

⁴⁹ Vgl. § 45 Abs. 2 S. 1 LHO.

⁵⁰ Rd. 983,1 Mio. Euro.

⁵¹ Rd. 668,5 Mio. Euro.

⁵² Im Vorjahr betragen die Ausgabereste für mit EU-Mitteln finanzierte Maßnahmen einschließlich Komplementärfinanzierung des Landes rd. 750 Mio. Euro und machten damit 62 % der Ausgabereste aus. Die Einnahmereste für EU-Mittel betragen rd. 915 Mio. Euro (98 % der Einnahmereste).

Bei den Einnahmeresten mit EU-Bezug ist dagegen eine Erhöhung um 68,1 Mio. Euro festzustellen.⁵³ Ursächlich hierfür ist die lineare Veranschlagung der EU-Mittel sowie die neue Förderperiode 2014 bis 2020.

Tabelle 14: Verteilung der Haushaltsreste auf die Einzelpläne, 2016, in Euro

Epl.	Geschäftsbereich ⁵⁴	Einnahmereste		Ausgabereste	
		in Euro	Anteil für EU-finanzierte Maßnahmen in %	in Euro	Anteil für EU-finanzierte Maßnahmen inkl. Kofinanzierung des Landes
01	Landtag	0,00	0,0%	11.680.588,43	0,0%
02	Landesrechnungshof	0,00	0,0%	8.925,71	0,0%
03	Ministerpräsident – Staatskanzlei –	0,00	0,0%	1.616.107,17	74,8%
04	Ministerium für Inneres und Sport	13.974,84	0,0%	19.866.604,80	0,0%
05	Finanzministerium	0,00	0,0%	101.439,43	0,0%
06	Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus	462.180.324,75	98,8%	360.605.857,17	16,14
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	56.608,70	0,0%	81.384.599,28	7,5%
08	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz	347.055.764,60	96,0%	378.301.475,80	93,1%
09	Justizministerium	653.504,05	0,0%	627.381,90	0,0%
10	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales	192.991.872,84	99,3%	141.262.902,57	88,6%
11	Allgemeine Finanzverwaltung	8.241,33	0,0%	3.269.437,21	0,0%
12	Hochbaumaßnahmen des Landes	2.590.422,62	0,0%	91.399.305,29	44,5%
14	Landesverfassungsgericht	0,00	0,0%	0,00	0,0%
15	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung	2.073.635,21	99,9%	249.089.576,20	34,1%
	Summe	1.007.624.348,94	97,6%	1.339.214.200,96	49,9%

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(95) Die Entwicklung der Haushaltsreste ist weiterhin besorgniserregend. Die Summe der übertragenen Einnahme- und Ausgabereste stieg in den vergangenen zwölf Jahren – trotz Auslaufen von EU-Förderperioden⁵⁵ inkl. Nachlaufperioden – kontinuierlich an. Die in das Haushaltsjahr 2017 übertragenen Einnahme- und Ausgabereste haben inzwischen einen Wert von über einer Milliarde Euro und damit rd. 1/8 des veranschlagten Haushalts-Solls 2016 erreicht.

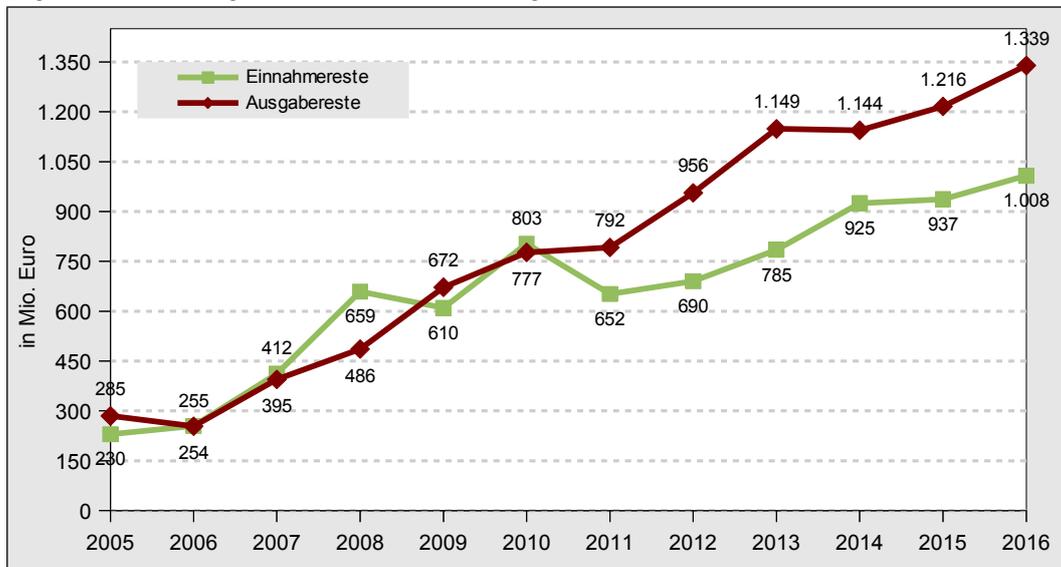
⁵³ Im Vorjahr betragen die Einnahmereste mit EU-Bezug rd. 915 Mio. Euro und machten damit 98 % der Einnahmereste aus.

⁵⁴ Die Bezeichnungen der Ressorts orientieren sich an den Bezeichnungen in der Haushaltsrechnung.

⁵⁵ Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013.

Abbildung 19 zeigt, dass die Ausgabereste seit dem Haushaltsjahr 2011 fortdauernd die Einnahmereste übersteigen. Die Deckungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben schwankte in den Jahren 2011 bis 2016 zwischen rd. 140,0 Mio. Euro (2011) und rd. 363,8 Mio. Euro (2013).

Abbildung 19: Entwicklung der Einnahme- und Ausgabereste, 2005-2016, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(96) In Folge der Restebildung für das Haushaltsjahr 2016 erhöhte sich das Haushalts-Soll 2017 von 7.883,2 Mio. Euro bei den Einnahmen auf 8.890,9 Mio. Euro und bei den Ausgaben auf 9.222,4 Mio. Euro. Der Landesrechnungshof wies bereits mehrfach auf die daraus resultierenden Risiken für den Ausgleich des Haushalts im Jahr der Inanspruchnahme unter gleichzeitiger Zunahme des Verschuldungsrisikos hin.⁵⁶ Gleichzeitig forderte er das Finanzministerium und die Ressorts dazu auf, Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die Belastung des laufenden Haushaltsjahres reduziert werden kann. Hierzu zählte der Landesrechnungshof auch die Evaluierung nicht oder kaum beanspruchter Fördermöglichkeiten. In seinem Reste-Erlass 2017 hat das Finanzministerium diese Empfehlung ebenso aufgegriffen wie die Aufforderung an die Ressorts, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Haushaltsreste auf eine vertretbare Größenordnung zu reduzieren. Der Landesrechnungshof begrüßt diesen Schritt.

(97) Derzeit wird das von der EU für eine Förderperiode zugesagte Fördervolumen in sieben gleich großen Jahresscheiben im jeweiligen Einzelplan veranschlagt (lineare Veranschlagung). Damit wird ein gleichmäßiger Zufluss der EU-Mittel suggeriert, der im Haushaltsvollzug jedoch nicht eintritt. Im Haushaltsvollzug geht das Land regelmäßig in Vorleistung.

⁵⁶ Vgl. Landesrechnungshof-Mecklenburg-Vorpommern (2014): Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tz. 16 und Landesrechnungshof-Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tz. 167.

Die Erstattungen der EU erfolgen in der Regel mehrere Jahre später. Die nicht verausgabten bzw. noch nicht vereinnahmten Haushaltsmittel werden bis zum Ende der Nachlaufperiode durch die Bildung rechnerischer Reste über die Haushaltsjahre gezogen. Dies hat den stetigen Aufwuchs der Haushaltsreste auf inzwischen über eine Milliarde Euro zur Folge.

Die Höhe des Erstattungsanspruchs gegenüber der EU ist zum Zeitpunkt der Veranschlagung regelmäßig nicht bekannt. Die derzeitige Veranschlagung der Einnahmen aus EU-Mitteln könnte daher nicht mit dem in § 11 Abs. 2 Nr. 1 LHO normierten Fälligkeitsprinzip in Einklang stehen, wonach im Haushaltsplan nur diejenigen Einnahmen veranschlagt werden, die voraussichtlich kassenwirksam werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher dringend, die bisherige Veranschlagungspraxis zu überdenken.

(98) Derzeit enthalten weder der Haushaltsplan noch die Haushaltsrechnung Übersichten zur Höhe der Inanspruchnahme der mit EU-Mitteln finanzierten Förderprogramme und der sich daraus ergebenden kassenwirksamen Zahlungen der EU.

Zur Erhöhung der Transparenz im Hinblick auf die Durchführung der Operationellen Programme sowie der Nachvollziehbarkeit der Resteentwicklung empfiehlt der Landesrechnungshof, die Haushaltsrechnung um eine aussagefähige Übersicht zu den aus den EU-Fonds innerhalb einer Förderperiode finanzierten Maßnahmen einschließlich Komplementärfinanzierung des Landes zu ergänzen. Die von der EU zugesagten Mittel sollten den tatsächlichen Zahlungen in Einnahme und Ausgabe (einschließlich Komplementärfinanzierung) für den jeweiligen EU-Fonds und die jeweilig geförderten Maßnahmen gegenübergestellt werden.

1.6 Haushaltsüberschreitungen

(99) Gemäß § 37 Abs. 1 LHO kann das Finanzministerium über den Haushaltsplan hinaus in über- und außerplanmäßige Ausgaben einwilligen. Daneben sind in der Haushaltsrechnung die Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums nachzuweisen.

Der Gesamtbetrag an über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums betrug für das Haushaltsjahr 2016 rd. 66,4 Mio. Euro (Vorjahr rd. 160,3 Mio. Euro) und erreichte rd. 0,8 % des geplanten Ausgabevolumens. Der überwiegende Anteil entfiel mit rd. 66,3 Mio. Euro auf die überplanmäßigen Ausgaben. Davon entstanden rd. 65,6 Mio. Euro im Zusammenhang mit der Aufnahme und Betreuung ausländischer Flüchtlinge.

Tabelle 15: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2016, in Euro

Epl.	Geschäftsbereich	Mit Einwilligung nach § 37 Abs.1 LHO		Überschreitungen ohne Einwilligung		Gesamt je Epl.	
		Fallzahl	Gesamtbetrag in Euro	Fallzahl	Gesamtbetrag in Euro	Fallzahl	Gesamtbetrag in Euro
03	Staatskanzlei	0	0,00	1	60.424,24	1	60.424,24
04	Ministerium für Inneres und Sport	3	51.048.046,10	3	91.650,09	6	51.139.696,19
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	2	211.678,20	0	0,00	2	211.678,20
08	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz	0	0,00	2	4.108,70	2	4.108,70
10	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales	1	14.459.278,60	0	0,00	1	14.459.278,60
11	Allgemeine Finanzverwaltung	1	531.555,14	0	0,00	1	531.555,14
	Gesamt	7	66.250.558,04	6	156.183,03	13	66.406.741,07

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

1.7 Verpflichtungsermächtigungen

(100) 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).

(101) Die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen waren für das Haushaltsjahr 2016 mit rd. 1.007,5 Mio. Euro veranschlagt. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden

- gemäß § 18 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2016/2017 um rd. 3,5 Mio. Euro verringert und
- gemäß § 17 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2016/2017 um rd. 115,4 Mio. Euro sowie
- gemäß § 18 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2016/2017 um rd. 13,0 Mio. Euro

auf insgesamt rd. 1.132,4 Mio. Euro erhöht (vgl. Tabelle 16). Die tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen lagen mit rd. 492,4 Mio. Euro bei rd. 43,5 % der bestehenden Ermächtigungen (Vorjahr 56,1 %).

Tabelle 16: Verpflichtungsermächtigungen, 2006-2016, in Mio. Euro

	Verfügbare VE				Eingegangene VE	
	Insgesamt	davon:			Insgesamt	davon
		Veranschlagte VE	Zusätzliche VE	Übertragene VE aus Vj.		Üpl./apl. VE
in Mio. Euro						
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	782,96	162,50	0,00	441,90	0,15
2014	1.203,63	1.054,07	149,54	0,00	330,93	0,00
2015	1.272,25	1.006,23	266,02	0,00	713,46	0,00
2016	1.132,40	1.007,50	124,90	0,00	492,4	0,40

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

1.8 Globale Minderausgaben

(102) 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 % der veranschlagten Ausgaben ist nicht zu beanstanden.

(103) Für das Haushaltsjahr 2016 waren globale Minderausgaben zum Ausgleich dringlicher Mehrbedarfe i. H. v. 3,0 Mio. Euro und für die „Globale Personalminderausgabe“ von rd. 31,2 Mio. Euro veranschlagt. Insgesamt entsprach dies rd. 0,43 % der insgesamt für 2016 veranschlagten Ausgaben (rd. 7.929,9 Mio. Euro) und damit einer haushaltsrechtlich nicht zu beanstandenden Größenordnung.

1.9 Sonstige Feststellungen

1.9.1 Restebildung

(104) Nach dem zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg sowie den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein geschlossenen *Staatsvertrag über die Finanzierung der Zusammenarbeit und der Förderfonds in der Metropolregion Hamburg* werden in einem Haushaltsjahr nicht durch Zuwendungsbescheid in Anspruch genommene Mittel der Förderfonds, die mit Beschlüssen oder nach außen gerichteten Festlegungen auf Maßnahmen verbunden sind, in das folgende Haushaltsjahr übertragen (sachliches Bedürfnis).

(105) In den Haushaltsjahren 2015 und 2016 willigte das Finanzministerium beim Titel 0301 883.01 MG 06 Zuweisungen an Kreise und Gemeinden unzulässig in Ausgabestelle von 64.618,84 Euro bzw. 94.831,05 Euro ein.

Die Bildung der Ausgabestelle von insgesamt 159.449,89 Euro wurde mit dem vorgesehenen Beitritt der Landeshauptstadt Schwerin und des Altkreises Parchim zur Metropolregion Hamburg begründet. Diese würden zu potenziellen Antragstellern für den Förderfonds Hamburg/Mecklenburg-Vorpommern, wofür die nicht benötigten Ausgabeermächtigungen gesichert werden sollten.

Nach der zum damaligen Zeitpunkt geltenden Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen aus dem Förderfonds der Metropolregion Hamburg⁵⁷ waren die Landeshauptstadt Schwerin sowie der Altkreis Parchim nicht antragsberechtigt. Beschlüsse zur Förderung dieser Antragsteller lagen zum Zeitpunkt der Restübertragung nicht vor. Damit mangelt es für die Zulässigkeit der Restbildung am sachlichen Bedürfnis.

(106) Das Finanzministerium hält dem entgegen, dass eine Kumulation der Beträge nicht sachgerecht wäre, da die Reste für das Jahr 2016 als so genannte Darunter-Postion auch die Reste des Jahres 2015 beinhalten würden. Die Restbildung insgesamt sei zulässig gewesen, da es sich um übertragbare Ausgaben gehandelt habe.

Das Ministerium verweist auf einen Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, wonach *„von einem sachlichen Bedürfnis zur Restbildung im Sinne der Haushaltsflexibilisierung [...] auszugehen [ist], wenn der überjährige Gestaltungsspielraum genutzt wird, wirtschaftliche Vorteile [...] zu erzielen oder Vorsorge für einen im Folgejahr zu erwartenden Mehrbedarf zu treffen, der im Rahmen der Haushaltsaufstellung nicht berücksichtigt werden konnte.“*

(107) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass allein die mögliche Übertragbarkeit keinen Anspruch auf eine Restbildung darstellt. Stattdessen bedarf es zudem eines sachlichen Bedürfnisses. Dieses wird durch den Staatsvertrag dahingehend konkretisiert, dass für die Restbildung Beschlüsse oder nach außen gerichtete Festlegungen auf Maßnahmen (Zuwendungsbescheid) erforderlich sind. Für die übertragenen Reste waren diese Voraussetzungen nicht erfüllt.

Die Kumulation ist aus Sicht des Landesrechnungshofes sachgerecht, da in den Jahren 2015 und 2016 über diese Beträge jeweils keine Beschlüsse oder entsprechende Zuwendungsbescheide vorlagen. Zudem merkt er an, dass sich die Kommentierung auf den Bereich der so genannten flexibilisierten Ausgaben beim Bund bezieht. Dieses Instrument findet in Mecklenburg-Vorpommern jedoch keine Anwendung.

⁵⁷ AmtsBl. M-V 2013 S. 294.

1.9.2 Verbuchung von Zinseinnahmen

(108) Haushaltssystematisch sind Zinszahlungen bei Titeln der OGr. 15 *Zinseinnahmen aus dem öffentlichen Bereich* bzw. der OGr. 16 *Zinseinnahmen aus sonstigen Bereichen* zu buchen.

Beim Titel 1004 182.01 *Darlehensrückflüsse für Maßnahmen mit besonderer arbeitsmarktpolitischer Wirkung* wurden 21.990,00 Euro vereinnahmt. Hierbei handelt es sich nach Auskunft des Sozialministeriums jedoch nicht um Darlehensrückflüsse, sondern um Zinseinnahmen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Zinseinnahmen künftig beim sachlich richtigen Titel nachgewiesen werden.

1.10 Verwahrungen und Vorschüsse

(109) Verwahrungen und Vorschüsse werden in § 60 LHO und den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften geregelt. Grundsätzlich sind Einnahmen und Ausgaben unverzüglich bei den entsprechenden Haushaltstiteln zu buchen, um einen Überblick über die aktuelle Haushaltslage zu behalten. Sofern Einzahlungen oder Auszahlungen nicht über die im Haushaltsplan oder sonst vorgesehene Ordnung gebucht werden können, sind diese außerhalb des Haushaltes abzuwickeln und werden als Verwahrungen oder Vorschüsse gebucht. Die Aufklärung und die anschließende Buchung nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung erfolgt manuell.⁵⁸ Dieser zusätzliche Verwaltungsaufwand erfordert einen erheblichen Zeitaufwand und verursacht Kosten sowohl in der für die Zahlung zuständigen Stelle als auch im anordnenden Bereich.

(110) Können vorgesehene Anordnungen nicht realisiert werden, handelt es sich um Rückläufer. Diese umfassen auch nicht eingelöste Auszahlungen (Überweisungen) des Landes. Im Haushaltsjahr 2016 gab es 1.206 Rückläufer (im Haushaltsjahr 2015: 1.264).⁵⁹ Eine Stichprobe⁶⁰ ergab, dass 46 % der Rückläufer auf erloschene Konten, fehlerhafte Bankverbindungen oder unvollständige Adressangaben zurückzuführen sind. Dies hat der Landesrechnungshof bereits mehrfach in den Vorjahren festgestellt.⁶¹

⁵⁸ Vgl. Punkt 2.8 der Arbeitsanweisung Mittelbewirtschaftung für Dienststellen des Landes Mecklenburg-Vorpommern unter Anwendung des HKR-Verfahrens (AA-BEW).

⁵⁹ Buchungsstelle 20/2002/150.70.

⁶⁰ Es wurden 19,8 % der 1.206 Rückläufer als Stichprobe geprüft. Hierin sind alle Zahlungen mit einem Mindestbetrag von 500 Euro enthalten, wobei sich der höchste Betrag auf 565.867,77 Euro belief.

⁶¹ Feststellungen in den Prüfungen Verwahrungen und Vorschüsse zu den Prüfungen der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2013, 2014 und 2015. Vgl. entsprechend in den Jahresberichten (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, 2015 und 2016 des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern.

Die Anzahl der Rückläufer ist im Vergleich zum Vorjahr wiederum leicht gesunken, der wertmäßige Betrag der noch zu verbuchenden Anordnungen ist dagegen weiter gestiegen.⁶²

(111) Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2016 verblieben noch aufzuklärende Verwahrungen mit einem Gesamtbetrag von 1.923.483,31 Euro. Diese Summe verteilt sich auf insgesamt 41.640 Buchungen. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Anzahl der noch aufzuklärenden Buchungen leicht⁶³, der Betrag der noch abzuwickelnden Buchungen stark gesunken.⁶⁴ Dies liegt begründet in einer jahresübergreifenden Kreditumbuchung, die es im Haushaltsjahr 2016 nicht mehr gegeben hat. Diese Buchung wurde, anders als in den Vorjahren⁶⁵, nicht über diesen Kapitelbereich abgewickelt.⁶⁶

Hauptgründe für die noch offenen Buchungen sind nicht lesbare/fehlerhafte Kassenzeichen oder mehrere Kassenzeichen im Verwendungszweck⁶⁷, die einer automatischen Zuordnung der Anordnungen im Zahlungssystem im Wege standen. Weitere Gründe für eine gehinderte automatische Zuordnung der Zahlungen waren erloschene Konten oder fehlerhafte Bankverbindungen sowie bereits in 2016 geleistete Zahlungen für das Haushaltsjahr 2017.⁶⁸

(112) Der Landesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass eine konsequente Information auf die richtige Angabe des Kassenzeichens zu einer Verringerung von Verwahrungen führen kann. Hinsichtlich der immer noch großen Zahl von Rückläufern, die ein Beleg für die Nichteinhaltung von Vorschriften des Anordnungsverfahrens sind, sind eine Ursachenermittlung sowie geeignete Maßnahmen gemeinsam mit den anordnenden Behörden durchzuführen. Fehlerhafte Bankverbindungen bei Anordnungen durch nachgeordnete Bereiche der öffentlichen Verwaltung können und müssen ausgeschlossen werden. Ein konsequentes Informationssystem von zu verwendenden Bankverbindungen verhindert unnötige Verwahrungen und reduziert signifikant damit den erforderlichen Zeitaufwand.

⁶² Der wertmäßige Betrag der Rückläufer im Haushaltsjahr 2015 betrug 73.603,97 Euro, im Haushaltsjahr 2016 beträgt der Wert 80.341,26 Euro.

⁶³ Im Haushaltsjahr 2015 betrug die Summe der Buchungen (ohne Um- und Ausbuchungen) 45.363 Buchungen.

⁶⁴ Im Haushaltsjahr 2015 betrug der Wert der noch aufzuklärenden Verwahrungen und Vorschüsse 17.427.556,34 Euro.

⁶⁵ Im Haushaltsjahr 2015 erfolgte eine jahresübergreifende Kreditumbuchung mit einem Betrag von 14.866.000,00 Euro.

⁶⁶ Eine Erläuterung hierzu findet sich im Abschnitt Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht (S. 95 ff.) des Jahresberichtes 2016 – Teil 2 – Landesfinanzbericht 2016.

⁶⁷ Bei 47,9 % der geprüften Zahlungen.

⁶⁸ 75,4 % der noch aufzuklärenden Verwahrungen und Vorschüsse sind ohne Erläuterungen. Zu etwa 19,4 % wurden Zahlungsanzeigen versendet – hier wird auf eine Reaktion gewartet. Bei 8,5 % der Verwahrungen laufen noch versendete Anfragen bei Banken, Einzählern, Gerichten o. ä.

2 Belegprüfung im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016

(113) Im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016 prüfte der Landesrechnungshof die ordnungsgemäße Belegung von Einnahmen und Ausgaben der Hauptgruppen 1 bis 9 über alle Einzelpläne. Zudem wurden die Zu- und Abführungen an die Hochschulrücklage geprüft. Die Erhebungen fanden bei 26 Dienststellen⁶⁹ statt und umfassten 2.457 Buchungen mit einem Haushaltsvolumen von rd. 352,5 Mio. Euro. Davon wiesen 1.241 Buchungen Mängel in der ordnungsgemäßen Belegung auf.

2.1 Beanstandungen der formellen Ordnungsmäßigkeit

(114) Um Einzahlungen anzunehmen, Auszahlungen zu leisten oder Buchungen vorzunehmen, sind Anordnungen erforderlich. Dabei ist zwischen verschiedenen Anordnungsformen zu unterscheiden.⁷⁰ Die Anordnung muss u. a.

- Angaben zum Zahlungspartner,⁷¹
- den Bezug zu den begründenden Unterlagen,
- Angaben zur Rechnungsart,
- die Art der Forderung, womit entsprechend dem Rechtsverhältnis zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern als Gläubiger und dem Zahlungspflichtigen als Schuldner Verzugsfolgen festgelegt werden⁷² sowie
- bei Abschlagszahlungen und deren Abrechnung (Schlusszahlung) ein entsprechendes Kennzeichen

enthalten.

⁶⁹ Landtagsverwaltung; Staatskanzlei; Landesbereitschaftspolizeiamt; Landesförderinstitut M-V (Nord/LB); Finanzministerium; Wirtschaftsministerium; Bildungsministerium; Institut für Qualitätsentwicklung M-V; Schulamt Rostock; Universitäten Greifswald und Rostock; Hochschulen Neubrandenburg, Stralsund und Wismar; Hochschule für Musik und Theater; Staatliches Amt für Umwelt und Natur Vorpommern; Landwirtschaftsministerium; Amtsgerichte Neubrandenburg und Wismar; Sozialministerium; Landesamt für Gesundheit und Soziales; Landesverfassungsgericht; Energieministerium; Straßenbauämter Schwerin und Neustrelitz; Bergamt Stralsund.

⁷⁰ Einzelrechnung; Abschlagsrechnung; Teilrechnung; Schlussrechnung (vgl. Nr. 2.6.3 Arbeitsanweisung Mittelbewirtschaftung für Dienststellen des Landes Mecklenburg-Vorpommern unter Anwendung des HKR-Verfahrens ProFiskal (AA-BEW), Stand 05.2014).

⁷¹ Die Angaben zum Zahlungspartner sind vor oder mit der Anordnung zu erfassen (vgl. Nr. 8.4 AA-BEW). Werden die Daten eines Zahlungspartners in absehbaren Zeiträumen nicht wiederholt benötigt, ist in der Anordnung die Zahlungspartnernummer „A“ zu verwenden (vgl. Nr. 8.4.1 AA-BEW).

⁷² Nr. 1.3 VV zu §§ 70 bis 80 LHO; Nr. 2.5.1 AA-BEW.

(115) Trotz wiederkehrendem Zahlungspartner wurden die Zahlungspartnerdaten nicht dauerhaft im HKR-Verfahren erfasst (Verwendung „Allgemeiner Zahlungspartner“).⁷³ In anderen Fällen wurde die falsche Anordnungsform⁷⁴ oder die falsche Rechnungsart⁷⁵ benutzt. Zudem wurde bei Einnahmeanordnungen nicht immer die richtige Art der Forderung angegeben.⁷⁶

(116) Das Sozialministerium teilte mit, die Erfassung der richtigen Art der Forderung unmittelbar im Anschluss an die örtlichen Erhebungen veranlasst zu haben.

(117) Der Landesrechnungshof erwartet, dass bei der Erstellung von Anordnungen die einschlägigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen beachtet und umgesetzt werden.

(118) Alle Buchungen sind zu belegen.⁷⁷ Belege werden unterschieden in Anordnungen und begründende Unterlagen. Die begründenden Unterlagen sind der Anordnung beizufügen. Aus den begründenden Unterlagen muss sich u. a. die Höhe der Anordnung eindeutig ableiten lassen.

Werden die rechnerische Richtigkeit oder die sachliche Richtigkeit nicht jeweils von einer Person allein verantwortet, sind Teilbescheinigungen abzugeben, aus denen der Umfang der Verantwortung ersichtlich sein muss.⁷⁸

(119) Die Anordnung und die zahlungsbegründenden Unterlagen waren einander nicht immer eindeutig zuzuordnen.⁷⁹ Daneben lagen teilweise zahlungsbegründende Unterlagen nicht vor oder die Höhe der Anordnung stimmte nicht mit den zahlungsbegründenden Unterlagen überein.⁸⁰ Zudem fehlten auf zahlungsbegründenden Unterlagen erforderliche Teilbescheinigungen.⁸¹

(120) Das Bildungsministerium gab in seiner Stellungnahme an, die Hinweise des Landesrechnungshofes bzgl. der Zuordenbarkeit zahlungsbegründender Unterlagen zu den Anordnungen künftig zu beachten. Sowohl das Bildungsministerium als auch das Amtsgericht Wismar sagten zu, von den zahlungsbegründenden Unterlagen abweichende Anordnungsbeträge künftig zu erläutern.

⁷³ 15 Buchungen: 0406 427.01.

⁷⁴ 8 Buchungen: 0406 427.01 (7); 1506 821.63 MG 63 (1).

⁷⁵ 161 Buchungen: 0104 712.01.

⁷⁶ 20 Buchungen: 0602 683.50 MG 50 (8); 1027 334.01 (12).

⁷⁷ § 75 LHO.

⁷⁸ Nr. 2.2.1.3 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

⁷⁹ 42 Buchungen: 0770 919.01 (6); 7251 100.50 (2); 7251 100.70 (6); 7251 100.71 (4); 7251 100.73 (4); 7251 100.75 (4); 7251 100.76 (4); 7251 100.76 (4); 7251 100.77 (4); 7251 100.78 (4).

⁸⁰ 24 Buchungen: 0104 712.01 (1); 0770 919.01 (1); 0773 919.01 (1), 0902 681.01 (19); 7251 100.73 (2).

⁸¹ 5 Buchungen: 7251 100.70 (2); 7251 100.71 (2); 7251 100.73 (1).

(121) Die Verantwortlichkeiten im Anordnungsverfahren umfassen die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie die Ausübung der Anordnungsbefugnis. Die Namen und Unterschriftsproben der zur Anordnung berechtigten Personen sind zu dokumentieren.⁸² Die rechnerische und sachliche Richtigkeit sowie die Ausübung der Anordnungsbefugnis ist durch Unterschrift und beim Anordnungsbefugten zusätzlich unter Angabe des Datums zu bescheinigen.⁸³

(122) Die Erhebungen des Landesrechnungshofes ergaben, dass Buchungen mangels Unterzeichnung durch den Anordnungsbefugten formell nicht angeordnet wurden.⁸⁴ Des Weiteren erfolgte die Bescheinigung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit⁸⁵ sowie die Ausübung der Anordnungsbefugnis⁸⁶ von hierzu nicht berechtigten Personen. In der Mehrheit der Fälle wurde die Anordnungsbefugnis ohne Angabe des Datums ausgeübt.⁸⁷

(123) Das Bildungsministerium teilte mit, dass die teilweise fehlende schriftliche Übertragung von Anordnungsbefugnissen im Anschluss an die örtlichen Erhebungen nachgeholt worden sei.

Daneben sagten das Wirtschafts-, das Bildungs- und das Sozialministerium sowie die Amtsgerichte Wismar und Neubrandenburg zu, die Regelung bzgl. der Unterzeichnung des Anordnungsbefugten unter Angabe des Datums zukünftig zu beachten. In diesem Zusammenhang wies das Justizministerium darauf hin, dass der vom Finanzministerium über das HKR-Verfahren ProFiskal zur Verfügung gestellte Anordnungsvordruck keinen Hinweis auf die Angabe des Datums bei Unterzeichnung durch den Anordnungsbefugten vorsehe. Dies suggeriere dem Anordnungsbefugten, dass eine Datumsangabe nicht erforderlich sei.

(124) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Anordnungen einschließlich zahlungsbegründender Unterlagen in den Dienststellen vorzuhalten sind. In der Anordnung befindliche Abweichungen von den zahlungsbegründenden Unterlagen sind zu erläutern.

⁸² Nr. 2.2.4.3 VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

⁸³ Nr. 1.1.2 und 1.2 VV zu §§ 70 bis 80 LHO; Nr. 2.2 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

⁸⁴ 46 Buchungen: 0101 712.01 (3); 0406 427.01 (1); 0773 359.01 (1); 0773 919.01 (1); 0902 681.01 (2); 1503 122.01 (36); 7251 100.73 (2).

⁸⁵ 286 Buchungen: 1506 821.63 MG 63.

⁸⁶ 55 Buchungen: 0701 525.02 MG 03 (15); 0770 919.01 (1); 0771 359.01 (1); 1503 525.01 (8); 7251 100.50 (2); 7251 100.70 (7); 7251 100.71 (3); 7251 100.73 (5); 7251 100.75 (3); 7251 100.76 (3); 7251 100.77 (4); 7251 100.78 (3).

⁸⁷ 843 Buchungen: 0104 712.01 (184); 0406 427.01 (32); 0410 681.61 MG 61 (65); 0602 683.07 (6); 0602 683.50 MG 50 (189); 0770 919.01 (6); 0771 919.01 (2); 0773 359.01 (1); 0773 919.01 (1); 0775 919.01 (2); 0776 919.01 (3); 0777 359.01 (1); 0778 919.01 (2); 0902 681.01 (131); 1005 681.66 MG 66 (108); 1102 634.01 (1); 1102 634.09 (1); 1111 634.01 (1); 1201 712.11 MG 01 (3); 1501 525.01 (33); 1501 525.04 (13); 1501 683.01 (3); 1503 122.01 (31); 1503 535.01 (6); 7251 100.71 (3); 7251 100.73 (3); 7251 100.75 (3); 7251 100.76 (4); 7251 100.77 (2); 7251 100.78 (3).

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Übertragung der Anordnungsbefugnis nach den Nrn. 1.1.2 und 1.2 sowie Nr. 2.2 Anlage 2 VV zu §§ 70 bis 80 LHO künftig mit Unterschriftsprobe dokumentiert wird. Die Bescheinigungen im Anordnungsverfahren einschließlich Teilbescheinigungen sind nachzuweisen. Die Anordnung ist vom Anordnungsbefugten unter Angabe des Datums zu unterzeichnen. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Landesrechnungshof dem Finanzministerium zu prüfen, wie der über das HKR-Verfahren ProFiskal bereitgestellte Anordnungsvordruck um die Datumsangabe beim Zeichnungsfeld des Anordnungsbefugten ergänzt werden kann.

2.2 Verstoß gegen Haushaltsgrundsätze

(125) Alle Einnahmen und Ausgaben sind mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen (Grundsatz der sachlichen Bindung).⁸⁸ Dies ist grundsätzlich der Titel, unter dem die Einnahme oder Ausgabe im Haushaltsplan veranschlagt wurde. Ist jedoch nach dem Gruppierungsplan ein von der Veranschlagung abweichender spezieller Nachweis erforderlich und wird der Zweck der Bewilligung nicht verändert, ist für die Buchung der im Gruppierungsplan vorgeschriebene Titel maßgeblich.⁸⁹ Der Grundsatz der sachlichen Bindung steht in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Einzelveranschlagung.⁹⁰ Danach sind die Ausgaben nach Zwecken getrennt zu veranschlagen. Ausgaben für denselben Zweck sollen nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden.

(126) Der Grundsatz der sachlichen Bindung wurde in mehreren Fällen missachtet und Ausgaben beim sachlich falschen Titel gebucht.⁹¹

So wurden, wie bereits im Landesfinanzbericht 2016⁹² zur Belegprüfung für das Haushaltsjahr 2015 dargelegt, die Personalausgaben für den Leiter des Landesmarketings Mecklenburg-Vorpommern unzulässigerweise beim Titel 0301 427.01 *Beschäftigungsentgelte an Aushilfskräfte* gebucht.

(127) Die Staatskanzlei und das Finanzministerium führten hierzu aus, für die Leitung des Landesmarketings sei mit dem Haushaltsplan 2018/2019 eine entsprechende Stelle im Stellenplan ausgebracht worden, so dass die Personalausgaben ab dem Haushaltsjahr 2018 beim sachlich richtigen Titel 0301 428.01 *Entgelte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer* gebucht werden würden.

⁸⁸ § 35 Abs. 1 S. 1 LHO.

⁸⁹ Nr. 4.1 VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

⁹⁰ § 17 LHO.

⁹¹ 19 Buchungen: 0301 427.01 (12); 0410 681.61 MG 61 (1); 0602 683.50 MG 50 (2); 0802 427.30 MG 30 (1); 1506 821.63 MG 63 (1).

⁹² Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tz. 190.

Das Wirtschaftsministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass beim Titel 0602 683.50 MG 50 *Ausgaben zur Umsetzung der Wirtschaftsförderung* Ausgaben für ein Weiterbildungsseminar sowie Ausgaben für Beratungsleistungen durch einen Rechtsanwalt unter Anwendung des Überwiegenheitsprinzips⁹³ gebucht worden seien.

(128) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Veranschlagung und Buchung der Personalausgaben für die Leitung des Landesmarketings nunmehr nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen erfolgt.

Vor diesem Hintergrund erschließt sich jedoch nicht, dass die Personalausgaben für den Vertreter des Parlamentarischen Staatssekretärs sowie für eine „Beschäftigungsmöglichkeit auf Grundlage von EntgGr. 6 TV-L“ im Haushaltsplan 2018/2019 beim Titel 0303 427.01 MG 03 *Beschäftigungsentgelte an Vertretungs- und Aushilfskräfte* veranschlagt worden sind. Dies stellt erneut einen Verstoß gegen den Grundsatz der Einzelveranschlagung dar. Analog der Veranschlagung der Personalausgaben für die Leitung des Landesmarketings wären stattdessen entsprechende Stellen im Haushaltsplan auszubringen (ggf. mit kw-Vermerk) sowie die Haushaltsmittel beim sachlich richtigen Titel 0301 428.01 *Entgelte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer* zu veranschlagen gewesen. Aus der fehlerhaften Veranschlagung resultiert in der Bewirtschaftung für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 erneut ein Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist das vom Wirtschaftsministerium angeführte Überwiegenheitsprinzip in den betreffenden Fällen nicht einschlägig, da im Haushaltsplan die nach dem Gruppierungsplan einschlägigen Titel⁹⁴ veranschlagt waren.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die haushaltsrechtlichen Bestimmungen künftig beachtet werden.

2.3 Dokumentation der Vergabe von Berechtigungen im Anordnungsverfahren

(129) Der Beauftragte für den Haushalt (BfH) ist für die Ausführung des Haushaltsplans⁹⁵ und somit für den ordnungsgemäßen Ablauf des Haushaltsgeschehens verantwortlich⁹⁶. Die Ausführung des Haushaltsplans umfasst u. a. die Vornahme von Anordnungen.

⁹³ Sollen Einnahmen oder Ausgaben verschiedener Funktionen bzw. Arten in einem Teil zusammengefasst werden, weil eine Aufteilung nicht vertretbar ist, ist der Titel nach dem Schwerpunkt zuzuordnen (Nr. 2.5 VV-HS).

⁹⁴ 0601 525.01 und 0601 526.02.

⁹⁵ § 9 Abs. 2 S. 1 LHO.

⁹⁶ Vgl. Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle; Rdnr. 1 zu § 9 BHO.

Für Anordnungen, die zu einer Ein- oder Auszahlung führen, gilt das Vier-Augen-Prinzip.⁹⁷ Die Verantwortlichkeiten im Anordnungsverfahren werden durch die Feststellung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit sowie durch die Ausübung der Anordnungsbefugnis wahrgenommen (vgl. Tz. 121).⁹⁸ Den für Zahlungen zuständigen Stellen sind die Namen und Unterschriftsproben der Anordnungsbefugten mitzuteilen. Die Mitteilung ist vom Beauftragten für den Haushalt zu unterschreiben.⁹⁹ Bestimmungen für die Übertragung der Befugnisse zur Feststellung der sachlichen sowie der rechnerischen Richtigkeit bestehen dagegen nicht.

Der Anordnungsbefugte bestätigt mit seiner Unterschrift, dass die Bescheinigungen der rechnerischen und der sachlichen Richtigkeit von den dazu Befugten abgegeben worden sind. Dies setzt die Kenntnis des Anordnungsbefugten darüber voraus, welchen Personen diese Befugnisse übertragen worden sind und ob die Unterschriften auf der Anordnung mit denen der Befugten übereinstimmen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ergibt sich daraus auch für die Übertragung der Befugnisse zur Bescheinigung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit ein Schriftformerfordernis einschließlich Unterschriftsprobe. Dessen ungeachtet ist die revisionssichere Belegung der Buchungen sicherzustellen. Dies schließt die Dokumentation zur Übertragung der Befugnisse im Anordnungsverfahren mit ein.

(130) Der Landesrechnungshof hat im Zusammenhang mit der Einzelrechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2016 erhoben, ob und wenn ja in welcher Form die geprüften Dienststellen die Befugnisse im Anordnungsverfahren nachweislich übertragen haben.

Die ordnungsgemäße Übertragung der Anordnungsbefugnis inkl. Unterschriftsprobe konnte nur in Ausnahmefällen nicht nachgewiesen werden.¹⁰⁰

Die Mehrheit der geprüften Stellen hat die Übertragung der Befugnisse auf unterschiedliche Weise dokumentiert. So wurden hierfür bspw. entsprechende Vordrucke verwendet oder durch den BfH bzw. den Dienststellenleiter Verfügungen erlassen. Daneben ergaben sich die Befugnisse aus Berechtigungs- bzw. Zeichnungskonzepten oder sollen sich nach Auskunft der Erhebungsstellen aus dem Geschäftsverteilungsplan ableiten lassen.¹⁰¹

⁹⁷ Nr. 1.1.2 S. 1 VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

⁹⁸ Nr. 2.2.1.1 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

⁹⁹ Nr. 2.2.4.3 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

¹⁰⁰ Beim Landesförderinstitut lagen die Dokumente zur Übertragung der Anordnungsbefugnis inkl. Unterschriftsprobe nicht vor. Diese wurden über das zuständige Ministerium der Landeszentralkasse übergeben. Im Bildungsministerium wurde die Anordnungsbefugnis teilweise von Mitarbeitern wahrgenommen, ohne dass die Befugnis nachweislich übertragen worden war.

¹⁰¹ Eine Dokumentation der Übertragung der Befugnisse liegt nach Auffassung des Landesrechnungshofes jedoch nur vor, wenn im Geschäftsverteilungsplan ausdrücklich geregelt worden ist, dass die Aufgabe die Bescheinigung der rechnerischen oder sachlichen Richtigkeit für ein abgrenzbares Aufgabengebiet (bspw.

Vier Dienststellen¹⁰² dokumentierten die Übertragung der Befugnisse zur Bescheinigung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit nicht. Dies lag zum Teil in der zentralen Bewirtschaftung des Haushaltsplans durch das Haushaltsreferat begründet.

Unterschriftsproben für die Feststellung der rechnerischen oder sachlichen Richtigkeit wurden in zwölf Erhebungsstellen vorgehalten, in neun¹⁰³ Erhebungsstellen lag keine Dokumentation vor. In drei Erhebungsstellen lagen Unterschriftsproben nur für die Bescheinigung der sachlichen Richtigkeit¹⁰⁴ oder für die Bescheinigung durch Dritte¹⁰⁵ vor.

(131) In ihren Stellungnahmen verneinen Finanz- und Justizministerium ein Schriftformerfordernis einschließlich Unterschriftsprobe für die Übertragung der Befugnisse zur Bescheinigung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit. Nach Auffassung des Finanzministeriums erfolgt die Zuweisung dieser Berechtigungen mittels der im Geschäftsverteilungsplan festgelegten fachlichen Zuständigkeiten. Demnach sei es Ziel bzw. Aufgabe eines Geschäftsverteilungsplans, *„festzulegen, wer für die Bearbeitung eines Sachverhalts/Aufgabengebiets zuständig ist. Einer konkreten Benennung, z. B. von Buchungsstellen im Geschäftsverteilungsplan zur Abgrenzung des Aufgabengebiets bedarf es nach Ansicht des Finanzministeriums dabei grundsätzlich nicht. Dem Anordnungsbefugten ist es an Hand der Geschäftsverteilungspläne möglich zu prüfen, ob die Bescheinigungen der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit von den dazu befugten Personen abgegeben wurde[n].“* Daher sei *„entgegen der Forderung des LRH für die Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit eine Unterschriftsprobe wie für die Bescheinigung der Anordnungsbefugnis nicht erforderlich und künftig auch nicht vorgesehen.“*

Daneben geht das Justizministerium in seiner Stellungnahme davon aus, dass es in seinem Geschäftsbereich in den Fällen von Nr. 11 VV zu §§ 70 bis 80 LHO keiner Dokumentation von Unterschriftsproben der Anordnungsbefugten bedürfe. Alle Richter, Staatsanwälte, Amtsanwälte, Rechtspfleger und durch die zu Urkundsbeamten der Geschäftsstelle bestellten Personen in Rechts- und Hinterlegungssachen nähmen danach die Verantwortlichkeiten zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie der Anordnung wahr.

(132) Der Aussage des Finanzministeriums, die §§ 70 bis 80 LHO sähen eine Dokumentation der Übertragung der Befugnisse zur Feststellung der sachlichen oder rechnerischen

durch Nennung von Titeln, MG oder Kapiteln) umfasst.

¹⁰² Landtagsverwaltung; Wirtschaftsministerium; Schulamt Rostock; Amtsgericht Neubrandenburg;

¹⁰³ Landtagsverwaltung; Landesförderinstitut; Finanzministerium; Wirtschaftsministerium; Bildungsministerium; Schulamt Rostock; Amtsgericht Neubrandenburg; Landesverfassungsgericht; Bergamt Stralsund;

¹⁰⁴ Universität Rostock; Hochschule Stralsund.

¹⁰⁵ Straßenbauamt Schwerin.

Richtigkeit mit Unterschriftsprobe nicht vor, widerspricht der Landesrechnungshof nicht.¹⁰⁶ Gleichwohl sieht er sowie auch andere Dienststellen¹⁰⁷ die Notwendigkeit einer entsprechenden Dokumentation der Übertragung von Befugnissen.

Dem Landesrechnungshof ist kein Geschäftsverteilungsplan bekannt, aus dem sich zweifelsfrei die Zuständigkeiten zur Feststellung von sachlicher oder rechnerischer Richtigkeit im Anordnungsverfahren für den jeweiligen Anordnungsfall ableiten ließen. Den Anordnungsbefugten stellt die „Methode Geschäftsverteilungsplan“ insoweit vor die Herausforderung, zunächst die Unterschriften (oftmals in abgekürzter Form) Mitarbeitern zuzuordnen und anschließend anhand des Geschäftsverteilungsplans die Zuständigkeit der Mitarbeiter zu überprüfen.

Der Landesrechnungshof sieht die revisionssichere Dokumentation des Anordnungsverfahrens bei dieser Verfahrensweise als nicht gegeben an. Er verweist in diesem Zusammenhang auf die *Verfahrensrichtlinie zum Einsatz von IT-Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (VerfRi-IT-HKR)*¹⁰⁸ des Finanzministeriums. Danach ist beim Einsatz von IT-Verfahren sicherzustellen, dass die Verantwortungsbereiche der am Verfahren beteiligten Personen über das Ordnungsmäßigkeitskonzept festgelegt sind. Es ist sicherzustellen, dass zu jedem Zeitpunkt festgestellt werden kann, welche Personen, zu welchem Zeitpunkt mit welchen Berechtigungen ausgestattet gewesen sind. Die Verantwortungsbereiche und Zugriffsberechtigungen sind vom zuständigen BfH den verantwortlichen Personen zu übertragen. Die Übertragung ist zu dokumentieren.¹⁰⁹

Dem Landesrechnungshof erschließt sich nicht, aus welchen Gründen im manuellen Verfahren¹¹⁰ für die Übertragung der Berechtigungen im Anordnungsverfahren keine Dokumentations- und Nachweispflichten bestehen sollen, beim elektronischen Anordnungsverfahren jedoch entsprechende Regelungen Anwendung finden.

Aus den dargestellten Gründen empfiehlt der Landesrechnungshof den Dienststellen, nicht nur die Anordnungsbefugnis schriftlich mit Unterschriftsprobe zu übertragen, sondern auch die Befugnisse zur Feststellung der sachlichen oder rechnerischen Richtigkeit. Der vom Justizministerium vertretenen Auffassung, dass es in den Fällen von Nr. 11 VV zu §§ 70 bis 80

¹⁰⁶ Vgl. Tz. 129.

¹⁰⁷ Vgl. Tz. 130.

¹⁰⁸ Verfahrensrichtlinie zum Einsatz von IT-Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen im Land Mecklenburg-Vorpommern (VerfRi-IT-HKR), Stand 05/2017.

¹⁰⁹ Vgl. Nr. 5 VerfRi-IT-HKR.

¹¹⁰ Anordnungen werden derzeit i. d. R. manuell unter zur Hilfenahme des HKR-Verfahrens ProFiskal vorgenommen. Das HKR-Verfahren dient primär der Ausführung sowie dem Nachweis der Buchungen in den Büchern. Die Anordnung selbst erfolgt derzeit noch in Papierform und durch Leistung der entsprechenden Unterschriften.

LHO keiner Dokumentation von Unterschriftenproben der Anordnungsbefugten bedürfe, vermag der Landesrechnungshof nicht zu folgen. Nr. 11 VV zu §§ 70 bis 80 LHO regelt eine Ausnahme vom Vier-Augen-Prinzip im Anordnungsverfahren. Die Vorschriften zur Dokumentation der Anordnungsbefugnis bleiben davon unberührt. Eine Ausnahme von dieser Dokumentationspflicht für den Bereich der Justiz sehen die Verwaltungsvorschriften zur LHO nicht vor.

3 Vermögensübersicht Haushaltsjahr 2016

(133) Das Finanzministerium hat jährlich eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes (Vermögensübersicht) zu erstellen. Sie dient der Nachweisführung über die Art sowie den wert- bzw. mengenmäßigen Bestand (inkl. Veränderungen) des Vermögens und der Schulden im jeweiligen Haushaltsjahr.¹¹¹

3.1 Entwicklung des Vermögens

(134) Beim Vermögensausweis ist zwischen dem Liegenschafts- und dem Kapitalvermögen zu unterscheiden.

Die Position „*Liegenschaftsvermögen*“ weist alle im Eigentum des Landes befindlichen Grundstücksflächen in m² aus. Es erfolgt eine getrennte Darstellung nach Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts und Liegenschaften, die durch das Sondervermögen *Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern (BBL M-V)* verwaltet werden.

Zum 31. Dezember 2016 betrug das Liegenschaftsvermögen des Landes rd. 1.672,8 Mio. m² (vgl. Tabelle 17) und verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 18,4 Mio. m² (1,09 %). Dieser Rückgang ist zum einen auf Bestandskorrekturen in Folge der Strukturreform bei der Straßenbauverwaltung 2014/2015 sowie auf Ab- und Umstufungen von Straßenflächen zurückzuführen. Zum anderen resultiert der verhältnismäßig hohe Rückgang bei den unbebauten Verwertungsliegenschaften des BBL M-V aus dem Verkauf der Flächen des B-Plangebietes „Industriepark Schwerin“ an die Landeshauptstadt Schwerin, welcher mit Zustimmung des Landtages erfolgte.

¹¹¹ Vgl. Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V und § 80 i. V. m. § 86 LHO.

Tabelle 17: Übersicht über das Vermögen, 2015-2016

	Stand Ende 2015	saldierte Zu- und Abgänge 2016	Entwicklung	Stand Ende 2016
Liegenschaftsvermögen in m²				
Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts	1.679.565.439 [1.679.584.063 ¹¹²]	-15.778.014	-0,94%	1.663.787.425
davon bebaute Liegenschaften	8.870.540 [8.891.696 ¹¹²]	-46.233	-0,52%	8.824.307
davon unbebaute Liegenschaften	1.670.694.899 [1.670.692.367 ¹¹²]	-15.731.781	-0,94%	1.654.963.118
BBL-Sondervermögen	11.680.607	-2.656.820	-22,75%	9.023.787
davon bebaute Liegenschaften	7.404.815	61.201	0,83%	7.466.016
davon unbebaute Liegenschaften	4.173.093	-2.718.576	-65,15%	1.454.517
davon Fiskalerbschaften	102.699	3.555	3,46%	106.254
Gesamt	1.691.246.046 [1.691.264.670¹¹²]	-18.434.834	-1,09%	1.672.811.212
Kapitalvermögen in Euro				
Darlehensforderungen	1.237.266.764,44	-151.562.873,63	-12,25%	1.085.703.890,81
Rücklagen	1.520.299.751,69	125.471.913,89	8,25%	1.645.771.665,58
Sondervermögen	1.185.081.031,32 [1.174.652.226,85 ¹¹³]	160.464.355,89	13,54%	1.345.545.387,21
Reinvermögen der Landesbetriebe	4.790.568,54 [4.790.268,54 ¹¹⁴]	870.982,83	18,18%	5.661.551,37
Sonstige revolving Fonds ¹¹⁵	77.840.931,67 [77.840.931,64]	10.710.207,00	13,76%	88.551.138,67
Wertpapiere	0,00	0,00	–	0,00
(unmittelbare) Beteiligungen	73.619.729,00	-181.014,37	-0,25%	73.438.714,63
Sonstige Forderungen	90.003.695,00	2.078.596,00	2,31%	92.082.291,00
Gesamt	4.188.902.471,66 [4.178.473.367,16]	147.852.167,61	3,53%	4.336.754.639,27

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

¹¹² Der in der Vermögensübersicht 2015 ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2015 wurde mit der Vermögensübersicht 2016 korrigiert. Grund: Bereinigung von Doppelerfassungen, Katasterberichtigungen etc.

¹¹³ Der in der Vermögensübersicht 2014 für den BBL M-V ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2015 wurde nach Vorlage des endgültigen Jahresabschlusses 2015 mit der Vermögensübersicht 2016 korrigiert.

¹¹⁴ Der in der Vermögensübersicht 2015 für die Landesanstalt für Personendosimetrie und Strahlenschutz ausbildung ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2015 wurde nach Vorlage des geprüften Jahresabschlusses 2015 korrigiert.

¹¹⁵ 2016 ist beim Landwirtschaftsministerium (EP08) der Darlehensfonds zur Einführung neuer Produkte der Land- und Ernährungswirtschaft aufgelegt worden. Dieser Fonds ist in der Gesamtsumme der Position „Revolvierende Fonds“ nicht berücksichtigt worden, so dass der Gesamtausweis des Vermögens bei der Position „Revolvierende Fonds“ um 2,5 Mio. Euro zu niedrig ist.

(135) Das Kapitalvermögen des Landes belief sich am Ende des Haushaltsjahres 2016 auf rd. 4.336,8 Mio. Euro. Dies entspricht einer Erhöhung gegenüber dem korrigierten Endbestand des Vorjahres um rd. 147,9 Mio. Euro bzw. 3,53 %.

Der Anstieg resultiert zum einen aus dem erneuten Anstieg der Rücklagen um rd. 125,5 Mio. Euro (8,25 %) und dem Nettovermögenszuwachs bei den Sondervermögen von rd. 160,5 Mio. Euro (13,54 %)¹¹⁶. Zum anderen reduzierten sich die Darlehensforderungen um rd. 151,6 Mio. Euro (12,25 %).

(136) Die Darstellung des Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ in der Anlage G zur Haushaltsrechnung erfolgt sowohl für die Einnahmen- und Ausgabenrechnung als auch für den Bestandsausweis nicht getrennt nach Vorgängen den Landeshaushalt und Dritte betreffend. Lediglich für das Nettovermögen erfolgt nachrichtlich ein getrennter Ausweis. Darüber hinaus wird die Veränderung des Nettovermögens lediglich saldiert dargestellt.

Diese Vorgehensweise entspricht nicht dem Bruttoprinzip.

(137) Das Finanzministerium merkt an, dass die derzeitige Darstellung in der Haushaltsrechnung alle Erfordernisse an die Übersichten zur Haushaltsrechnung gemäß § 85 LHO erfülle. Es werde jedoch eine vollständige und gesonderte Darstellung der Zuführungen Dritter einschließlich der darauf entfallenden Erträge im Sondervermögen gemäß § 5 Versorgungsrücklagengesetz prüfen.

(138) Aus Gründen der Haushaltswahrheit und -klarheit empfiehlt der Landesrechnungshof, zukünftig eine getrennte Nachweisführung der Versorgungsrücklage bezüglich der Vermögensbestandteile und -veränderungen Dritte und den Landeshaushalt betreffend vorzunehmen. Darüber hinaus sollten die Vermögensveränderungen nicht saldiert dargestellt werden.

(139) Der Anfangsbestand für das Sondervermögen BBL M-V wurde um rd. 10,4 Mio. Euro im Vergleich zum Endbestand 2015 korrigiert. Als Begründung wurde – wie im Vorjahr – angeführt, dass die Daten für das Jahr 2015 auf vorläufigen Zahlen vom 20. Mai 2016 beruhten und eine Korrektur nach Vorlage des geprüften Jahresabschlusses 2015 notwendig war. Für das Jahr 2016 wurden erneut vorläufige Zahlen als Basis für die Erstellung der Vermögensübersicht verwendet.

Die Verlässlichkeit und Aussagekraft der Vermögensübersicht wird durch eine nachträgliche Korrektur der Vorjahresend- bzw. Anfangsbestände erheblich eingeschränkt.

¹¹⁶ Mit der Vermögensübersicht 2016 werden die Zu- und Abgänge bei den beiden Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ und „Versorgungsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ nicht mehr durch Summierung der Bestandsveränderungen (Nettovermögen) ausgewiesen, da im Bestand der Sondervermögen die Nominalwerte der Wertpapiere enthalten sind.

Das Finanzministerium hat im Aufstellungserlass zur Vermögensübersicht darauf hingewiesen, dass sich die Erstellung und Testierung von Jahresabschlüssen am Zeitpunkt der Erstellung der Vermögensübersicht orientieren sollte.

Im Anhang zum Jahresabschluss führt der BBL aus, dass er seinen Jahresabschluss nach den allgemeinen Rechnungslegungsvorschriften und den ergänzenden Vorschriften für große Kapitalgesellschaften des Handelsgesetzbuches (HGB) aufstellt.

Gemäß § 264 Abs. 1 HGB ist der Jahresabschluss in den ersten drei Monaten des Geschäftsjahres für das vergangene Geschäftsjahr aufzustellen.

Es erschließt sich dem Landesrechnungshof nicht, warum im Mai des Folgejahres noch keine belastbaren Zahlen für die Erstellung der Vermögensübersicht vorgelegt werden können und es zu Abweichungen von rd. 10,4 Mio. Euro kommt.

(140) Das Finanzministerium sagte zu, dass die Feststellungen des Landesrechnungshofes zum Anlass genommen werden, die internen Prozesse des BBL M-V zur Erstellung des Jahresabschlusses mit dem Ziel zu optimieren, bereits mit der Aufforderung des Finanzministeriums zur Zuarbeit zur jeweiligen Haushaltsrechnung belastbarere Zahlen für die Erstellung der Vermögensübersicht zum 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres vorzulegen.

(141) Der Anstieg des Rücklagenbestandes um rd. 125,5 Mio. Euro ist im Wesentlichen auf die Aufstockung der Ausgleichsrücklage zurückzuführen (vgl. Abbildung 20).

Ziel der Ausgleichsrücklage ist es, wegbrechende Einnahmen in künftigen Haushaltsjahren auszugleichen, soweit die Mindereinnahmen nicht durch andere Haushaltssicherungsmaßnahmen aufgefangen werden können.

In 2016 wurden der Ausgleichsrücklage netto rd. 84,0 Mio. Euro zugeführt. Der Bestand der Ausgleichsrücklage betrug Ende 2016 rd. 1.260,1 Mio. Euro und lag damit weit über dem Niveau von 500 Mio. Euro, welches die Landesregierung als notwendig ansieht, um für konjunkturell bedingte Einnahmeausfälle vorzusorgen.¹¹⁷ Unter Berücksichtigung dessen, dass das Land seit 2015 das Sondervermögen *Konjunkturausgleichsrücklage* eingerichtet hat, welches Ende 2016 über einen Bestand von 200,0 Mio. Euro verfügte, ist das Vorhalten einer zusätzlichen Ausgleichsrücklage für konjunkturelle Zwecke in dieser Höhe für den Landesrechnungshof nicht mehr nachvollziehbar.

(142) Das Finanzministerium weist darauf hin, „*dass der Ausgleichsrücklage Beträge zugeführt werden, um in den Folgejahren Zahlungsverpflichtungen erfüllen zu können, die ihrem*

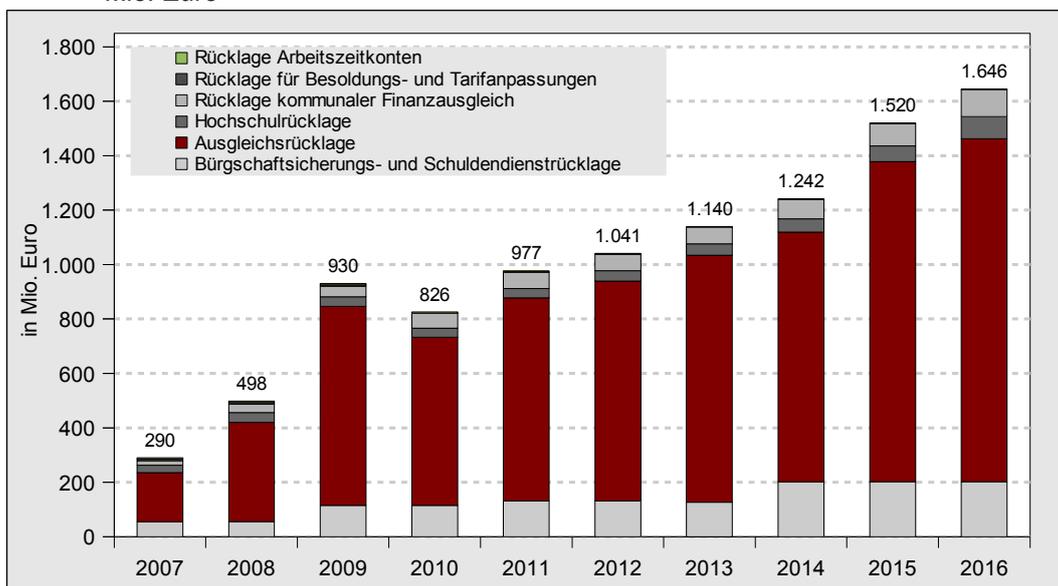
¹¹⁷ Die Landesregierung erachtet für das Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern einen Regelbestand von 500 Mio. Euro als erforderlich (vgl. Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern und zur Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern, GVOBl. 6/12, S. 162-164 vom 22.07.2015).

Grunde nach im Jahr der Zuführung angelegt sind (z. B. Rückzahlungen Länderfinanzausgleich, Spitzabrechnung kommunaler Finanzausgleich).“ Zudem diene die Ausgleichsrücklage auch dazu, in den Vorjahren gebildete Reste zu finanzieren. Eine entsprechende Vorsorge zur Finanzierung von Haushaltsresten habe der Landesrechnungshof in früheren Jahresberichten stets gefordert.

(143) Der Landesrechnungshof erkennt an, dass mittlerweile die Finanzierung vielfältiger Zwecke und Risiken über die Ausgleichsrücklage abgesichert wird. Aus Transparenzgründen empfiehlt er, zweckentsprechend bezeichnete Rücklagen zu führen.

(144) Eine generationengerechte Haushaltspolitik sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes darauf hinwirken, dass die Vorbelastung des Haushalts aufgrund von Schuldenaufnahmen aus früheren Haushaltsjahren schnellstmöglich abgebaut wird. Die Nutzung von nicht ausgeschöpften Kreditaufnahmeermächtigungen zur Bildung von Rücklagen steht diesem Ziel entgegen, da das Land bei Inanspruchnahme der Rücklagen und somit der Kreditermächtigung kurzfristig und zu den dann am Markt herrschenden Konditionen Schulden aufnehmen müsste.

Abbildung 20: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres von 2007-2016, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(145) Die Hochschulen des Landes buchen die nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen in die Hochschulrücklage. Über Zuführungen und Entnahmen entscheiden die Hochschulen eigenständig. Der Bestand der Rücklage stieg von 27,6 Mio. Euro am 31. Dezember 2007 auf 81 Mio. Euro am 31. Dezember 2016. Beachtlich ist die Rücklagen-erhöhung in den Jahren 2015 und 2016, nachdem es im Jahr 2014 zwischen dem Bildungsministerium und den Hochschulen des Landes Streit über die Hochschulfinanzierung

gegeben hat. Die Erhöhung des Rücklagenbestandes lässt zudem in einer hochschulübergreifenden Sichtweise darauf schließen, dass die Hochschulen die ihnen im laufenden Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden Ausgabeermächtigungen nicht ausnutzen und daher ihr laufender Betrieb auskömmlich finanziert ist.

(146) Die unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen des Landes werden in der Vermögensübersicht mit dem prozentualen und betragsmäßigen Anteil des Landes am Stammkapital der Beteiligung geführt. Der Erlass über die Aufstellung der Vermögensübersicht vom 24. Mai 2017 sieht unter Nr. 5.3.7 vor, dass der Unternehmenswert der Landesbeteiligung durch Multiplikation des buchmäßigen Eigenkapitals mit der Beteiligungsquote des Landes zu ermitteln ist.

Eine stichprobenweise Prüfung bei fünf Landesbeteiligungen¹¹⁸ ergab, dass die im Erlass vorgegebenen Regelungen zur Bewertung der Beteiligungen nicht eingehalten wurden.

(147) In der Vermögensübersicht 2015 wurde die LGE Mecklenburg-Vorpommern GmbH statt als 6 %ige als 100 %ige unmittelbare Landesbeteiligung ausgewiesen. In der Vermögensübersicht 2016 wird für die LGE Mecklenburg-Vorpommern GmbH ein Abgang von 480.614,37 Euro nachgewiesen. Dies suggeriert eine Veräußerung von 94 % der Anteile des Landes, welche tatsächlich nicht stattgefunden hat.

Daneben hält das Land 50,5 % der Geschäftsanteile der Landgesellschaft M-V mbH, welche wiederum mit 94 % an der LGE Mecklenburg-Vorpommern GmbH beteiligt ist. Somit hält das Land auch mittelbar Geschäftsanteile an der LGE Mecklenburg-Vorpommern GmbH.¹¹⁹ Ein entsprechender Nachweis in der Vermögensübersicht fehlt.

(148) Die Vermögensübersicht 2016 korrigierte auch die falsche Darstellung der Landesforst Mecklenburg-Vorpommern Energie GmbH als unmittelbare Beteiligung in der Vermögensübersicht 2015. Wie schon bei der LGE Mecklenburg-Vorpommern GmbH wird ein Abgang von 100 % der Geschäftsanteile in Ansatz gebracht und damit eine Veräußerung (oder ein Totalverlust) der Landesbeteiligung suggeriert. Korrespondierend mit dem Abgang der unmittelbaren Beteiligung wird der Zugang einer mittelbaren Beteiligung dargestellt. Tatsächlich hat es weder den Verlust einer unmittelbaren noch den Erwerb einer mittelbaren Beteiligung gegeben.

(149) Die Darstellung der mittelbaren Beteiligung Deutsche Post DHL (DPDHL) in der Vermögensübersicht 2016 ist nicht transparent und verstößt gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit. Der „Abgang“ von 19.742,78 Euro ist nach Aussage des Finanz-

¹¹⁸ Landgesellschaft M-V mbH, Ihlenberger Abfallentsorgungsgesellschaft mbH (IAG), LGE Mecklenburg-Vorpommern GmbH, Gut Dummerstorf GmbH und Landesforst Mecklenburg-Vorpommern Energie GmbH.

¹¹⁹ Das Land ist an der LGE Mecklenburg-Vorpommern mbH mittelbar mit 54,76 % beteiligt.

ministeriums auf eine Absenkung des Anteils der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) an der DPDHL auf 20,5 % bei leichter Erhöhung des gezeichneten Kapitals zurückzuführen. Dabei bleibt unklar, ob dieser Effekt auf einer Veräußerung von Anteilen der KfW an der DPDHL oder auf einer Kapitalerhöhung der DPDHL basiert.

3.2 Entwicklung der Schulden

(150) Gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2016/2017 darf das Land netto keine neuen Kredite aufnehmen. Das Finanzministerium ist jedoch ermächtigt, im laufenden Haushaltsjahr fällig werdende Kredite durch neue Kreditaufnahmen anschlusszufinanzieren (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2016/2017). Dazu kann das Land Wertpapiere (z. B. Landesschatzanweisungen) emittieren oder Kredite (z. B. Schuldscheindarlehen) aufnehmen. Der Zeitpunkt der Kreditaufnahme ist nach Kassenlage, den jeweiligen Kapitalmarktverhältnissen und den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen zu bestimmen.¹²⁰

(151) Aufgrund des vorhandenen Liquiditätsbestandes war das Land 2016 in der Lage, fällig werdende Kredite unterjährig zu begleichen, ohne sofort neue Kredite aufnehmen zu müssen. Die nicht in Anspruch genommenen Anschlussfinanzierungsmöglichkeiten trägt das Finanzministerium überjährig fort.

(152) Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist eine mehrjährige Übertragung von nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen problematisch, da es sich bei dem Haushaltsgesetz um ein zeitlich begrenztes Gesetz handelt. Somit kann eine darin erteilte Ermächtigung jeweils nur für das betreffende Haushaltsjahr gelten.¹²¹ Nach dessen Ende darf sie nur so lange in Anspruch genommen werden, wie die Krediteinnahmen noch für die im abgelaufenen Haushaltsjahr fälligen Tilgungen haushaltsmäßig verwendet werden können, also längstens bis zum Abschluss der Bücher (31. März des Folgejahres). Danach müsste sie verfallen.

(153) Die in § 2 Abs. 2 Satz 1 Haushaltsgesetz 2016/2017 erteilte Ermächtigung zur Finanzierung auslaufender Kredite ist zudem nicht nur zeitlich, sondern auch dem Zweck nach beschränkt. Durch die Nutzung nicht benötigter Anschlussfinanzierungsermächtigungen zur Deckung von Ausgaben aus Rücklagen und Sondervermögen zu einem nicht näher bestimmten Zeitpunkt wird die sachliche Bindung der ursprünglichen Kreditermächtigung aufgehoben. Eine entsprechende Präzisierung im Haushaltsgesetz ist erforderlich, um Kreditermächtigungen künftig so auszuweisen, dass die sachliche (und zeitliche) Bindung deutlich wird.

¹²⁰ Vgl. § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2016/2017.

¹²¹ Vgl. Knörzer, Thomas (2011): § 18 BHO, Rd 10, in Piduch (Hrsg.): Bundshaushaltsrecht. Es ist zwischen Ermächtigungen zur Nettokreditaufnahme und für Tilgungszwecke zu unterscheiden.

(154) Das bislang praktizierte Vorgehen wird mit dem Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 weitere Probleme mit sich bringen. Denn erst dann, wenn die Rücklagen oder Sondervermögen für einen bestimmten Zweck aufgelöst werden, müssen die dort „geparkten“ Kreditemächtigungen (u. a. aus dem Haushaltsjahr 2016) in kassenmäßige Einnahmen umgewandelt werden.¹²² D. h. der Zeitpunkt der haushaltsrechtlichen Ermächtigung und die Verbuchung von Einnahmen aus Krediten können unter Umständen viele Jahre auseinander fallen.

Der Weg über den Kapitalmarkt ist jedoch ab dem Jahr 2020 mit dem Inkrafttreten der Schuldenbremse in Art. 65 Verf. M-V versperrt. Gleiches gilt für eine Verschuldung über die landeseigenen Sondervermögen.

(155) Die (fundierte) Verschuldung des Landes betrug zum 31. Dezember 2016 rd. 8.675,2 Mio. Euro. Damit entsprach die Netto-Tilgung im Jahr 2016 rd. 571,0 Mio. Euro. Darin enthalten sind Schuldscheindarlehen von rd. 331,9 Mio. Euro, die das Land mit seinen beiden rechtlich unselbständigen Sondervermögen *Versorgungsfonds* und *Versorgungsrücklage* abgeschlossen hat. Ohne diese rechtlich gesehen nicht existierenden Schuldscheindarlehen,¹²³ betrug die Netto-Tilgung des Landes sogar rd. 902,9 Mio. Euro.

(156) Zum Schuldenstand des Landes sind weitere Verbindlichkeiten hinzuzurechnen, die unter *Sonstige Schulden* ausgewiesen werden. Diese Position beinhaltet durch das Land in 2016 bereits in Anspruch genommene Lieferungen und Leistungen, deren Bezahlung jedoch erst im nächsten Haushaltsjahr – also 2017 – fällig war. Diese Verbindlichkeiten erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um rd. 3,7 Mio. Euro auf rd. 14,9 Mio. Euro.

(157) Abbildung 21 zeigt die (fundierte) Verschuldung je Einwohner im Ländervergleich anhand von Daten der amtlichen Statistik. In 2016 ist die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes auf rd. 5.392 Euro je Einwohner weiter gesunken. Dies entspricht einem Rückgang um rd. 385 Euro je Einwohner.¹²⁴

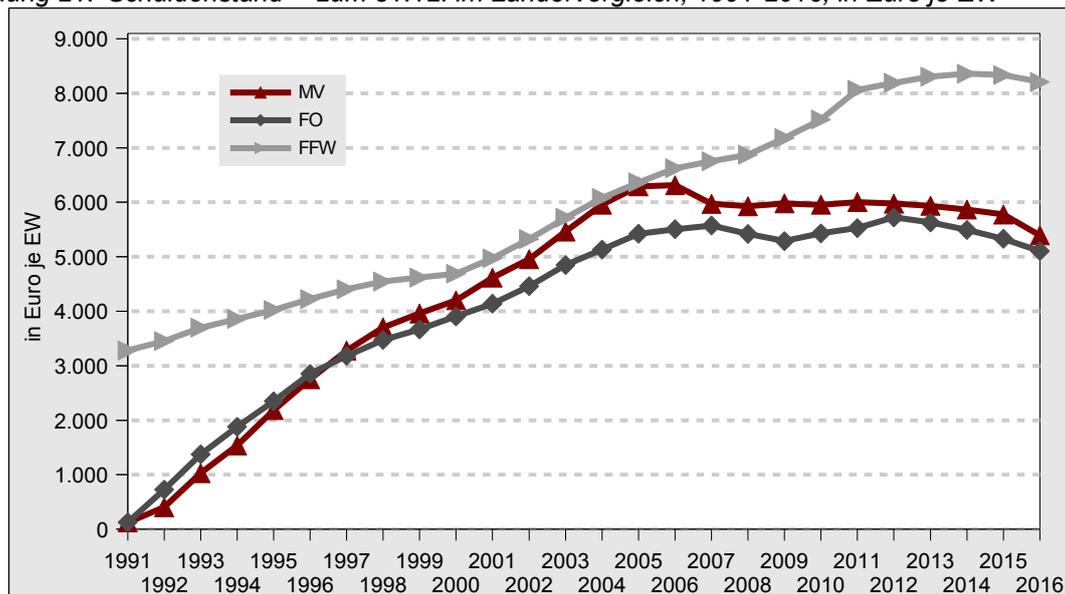
Im finanzwirtschaftlichen Vergleich ist die Pro-Kopf-Verschuldung bei den FO in 2016 um 224 Euro je Einwohner zurückgegangen und lag Ende 2015 bei rd. 5.105 Euro je Einwohner. Bei den FFW reduzierte sich die einwohnerbezogene Verschuldung um 129 Euro pro Einwohner auf rd. 8.208 Euro je Einwohner.

¹²² Dies kann über die verfügbare Liquidität des Landes im entsprechenden Haushaltsjahr oder über Krediteinnahmen in maximaler Höhe der Anschlussfinanzierungen geschehen.

¹²³ Vgl. Landesrechnungshof-Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 534 ff.

¹²⁴ Zu beachten ist, dass die Bevölkerungszahl in Mecklenburg-Vorpommern seit 2014 leicht gestiegen ist.

Abbildung 21: Schuldenstand¹²⁵ zum 31.12. im Ländervergleich, 1991-2016, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(158) Neben den expliziten Schulden bestehen für das Land Zahlungsverpflichtungen aus künftigen Versorgungsansprüchen der gegenwärtig im Landesdienst tätigen Beamtinnen und Beamten.

Für vor 2008 in den Landesdienst übernommene Beamtinnen und Beamte erhöhte sich die implizite Verschuldung zum 31. Dezember 2016 um rd. 302,7 Mio. Euro auf rd. 6.957,2 Mio. Euro.

Für die Beamtenjahrgänge ab 2008 sollen die Pensionsverpflichtungen im Wesentlichen über den Versorgungsfonds des Landes finanziert werden. Diesem hat das Land in 2016 netto rd. 35,7 Mio. Euro zugeführt. Nach Aussage des Finanzministeriums steht dem Bestand des Versorgungsfonds von rd. 226,4 Mio. Euro Ende 2016 eine implizite Versorgungsschuld in gleicher Höhe für bisher erworbene Ansprüche der ab 2008 in Mecklenburg-Vorpommern verbeamteten Personen gegenüber.

Am 24. Januar 2018 hat der Landtag beschlossen, den Versorgungsfonds um weitere drei Beamtenjahrgänge zu erweitern. Nunmehr sollen die Pensionszahlungen für die Beamtenjahrgänge ab 2005 aus dem Versorgungsfonds finanziert werden.

¹²⁵ Die vom Statistischen Bundesamt zum 31. Dezember 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.

(159) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Land seiner Empfehlung gefolgt ist und weitere Beamtenjahrgänge vor 2008 in das kapitalgedeckte Versorgungssystem des Versorgungsfonds aufnehmen wird.

Kritisch sieht der Landesrechnungshof nach wie vor die Anlagepolitik des Versorgungsfonds.¹²⁶ Da der Versorgungsfonds ein rechtlich unselbstständiges Sondervermögen ist, verbriefen die Schuldscheine, in die der Versorgungsfonds investiert ist, rechtlich gesehen keinen Rückzahlungsanspruch des Versorgungsfonds gegenüber dem Land. Die Werthaltigkeit der „Schuldscheine“ ist nicht gegeben, so dass im Versorgungsfonds tatsächlich kein Vermögen gebunden ist. Gleiches gilt für die Versorgungsrücklage des Landes.

(160) Der Landesrechnungshof wiederholt seine Forderung, die Ermächtigung in § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2016/2017 nicht mehr anzuwenden¹²⁷ und die „Schuldscheine“ von Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage in werthaltige Geldanlagen umzuschichten. Nur eine Anlagepolitik in werthaltige Vermögensgegenstände sichert langfristig eine generationengerechte Verteilung der Versorgungslasten.

Darüber hinaus empfiehlt der Landesrechnungshof, die Finanzierung der Pensionsverpflichtungen über den Versorgungsfonds – analog zum Freistaat Sachsen¹²⁸ – verfassungsrechtlich zu verankern, um den Stellenwert der Vorsorge für zukünftige Verpflichtungen deutlich zu machen.

3.3 Entwicklung der Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen

(161) Der Bestand an Sicherheits- und Gewährleistungen ist im Vergleich zum Vorjahr um rd. 64,1 Mio. Euro (- 8,66 %) zurückgegangen und betrug Ende 2016 rd. 675,7 Mio. Euro (vgl. Tabelle 2).

Für das Haushaltsjahr 2016 belief sich der Ermächtigungsrahmen zur Übernahme von Sicherheitsleistungen auf 2.754,9 Mio. Euro und wurde mit rd. 1.364,7 Mio. Euro¹²⁹ zu rd. 49,54 % ausgeschöpft.

¹²⁶ Vgl. Landesrechnungshof-Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 534 ff.

¹²⁷ Vgl. Landesrechnungshof-Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tz. 581.

¹²⁸ Die Vorsorge des Freistaates Sachsen für seine künftigen Versorgungslasten ist in Art. 95 Abs. 7 Verfassung des Freistaates Sachsen festgeschrieben. Danach sind die Mittel des dortigen Generationenfonds „vom allgemeinen Staatshaushalt getrennt auszuweisen und zweckgebunden zu verwenden“. Der Generationenfonds ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts.

¹²⁹ Der Betrag setzt sich zusammen aus der Summe der in Anspruch genommenen Sicherheitsleistungen von rd. 694,6 Mio. Euro und der Summe der übernommenen Sicherheitsleistungen von rd. 670,0 Mio. Euro.

Tabelle 18: Entwicklung des Bestands an Sicherheits- und Gewährleistungen von 2015 zu 2016, in Euro

	Stand Ende 2015	saldierte Zu- und Abgänge 2016	Entwicklung	Stand Ende 2016
Bürgschaften	699.198.229,86	-56.617.600,67	-8,10%	642.580.629,19
Sonstige Eventualverbindlichkeiten	40.549.722,81	-7.469.695,93	-18,42%	33.080.026,88
Gesamt	739.747.952,67	-64.087.296,60	-8,66%	675.660.656,07

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(162) Der Bestand an übernommenen Bürgschaften nahm im Vergleich zum Vorjahr um rd. 56,6 Mio. Euro auf rd. 642,6 Mio. Euro ab. Am stärksten reduzierten sich die Bürgschaftsübernahmen für den Kommunalen Aufbaufonds mit saldiert rd. 23,9 Mio. Euro und zur Förderung der Wirtschaft (inkl. Werften) mit saldiert rd. 30,2 Mio. Euro.

Bei den Eventualverbindlichkeiten verringerte sich der Bestand zum Vorjahr um rd. 7,5 Mio. Euro. Dieser Rückgang resultiert zum einen aus saldierten Abgängen von rd. 5,6 Mio. Euro bei den übernommenen Garantien zur Absicherung von veräußerten Darlehensforderungen sowie auf saldierten Abgängen von rd. 6,2 Mio. Euro bei den übernommenen Garantieerklärungen zur Erlangung von Kommunalkrediten zugunsten nichtöffentlicher Träger von Krankenhäusern. Zum anderen erhöhten sich die Garantieerklärungen zur Absicherung der den Kultureinrichtungen überlassenen Leihgaben um saldiert rd. 1,8 Mio. Euro sowie zur Absicherung der Anlagen zur Erzeugung ionisierender Strahlung um saldiert rd. 2,5 Mio. Euro.

(163) Die Ausfallzahlungen fielen in 2016 mit rd. 2,0 Mio. Euro erneut geringer aus als im Vorjahr (rd. 9,2 Mio. Euro).

Insgesamt wurde das Land seit 1991 mit rd. 707,4 Mio. Euro aus übernommenen Sicherheitsleistungen in Anspruch genommen und konnte seitdem rd. 9,4 Mio. Euro an Einnahmen aus Bürgschaftsregress verbuchen.

4 Nachtragshaushaltsgesetz 2016 und 2017 und Haushaltsbegleitgesetz zum Nachtragshaushaltsgesetz 2016 und 2017

4.1 Förderung zur Unterstützung des Breitbandausbaus

(164) Deutschlandweit soll eine flächendeckende Breitbandanbindung mit Datenraten von mindestens 50 Megabits pro Sekunde geschaffen werden. Darauf zielt das im Oktober 2015 aufgelegte Förderprogramm¹³⁰ des Bundes mit einer Dotierung von 2,1 Mrd. Euro ab, welches eine mögliche Kofinanzierung des Landes sowie einen Eigenanteil der geförderten Kommunen vorsieht. Profitieren sollen von diesem Programm insbesondere „wirtschaftlich schwächere Gemeinden“. Damit Mecklenburg-Vorpommern in hohem Umfang am Bundesprogramm partizipieren kann, ist im Juli 2016 ein Nachtragshaushaltsgesetz 2016 und 2017¹³¹ beschlossen worden. Dieses ermächtigt das Finanzministerium zur Entnahme zusätzlicher Mittel aus der Ausgleichsrücklage, um die Kofinanzierung und die Vorfinanzierung des kommunalen Eigenanteils sicherzustellen.

(165) Im ersten (bis zum 31. Januar 2016) und zweiten Aufruf (bis zum 29. April 2016) für das Breitbandförderprogramm des Bundes hat Mecklenburg-Vorpommern mit Abstand den größten Anteil der Fördermittel im Ländervergleich eingeworben.¹³²

(166) Der Landesrechnungshof begrüßt den im Land geplanten Breitbandausbau und eine möglichst umfangreiche Partizipation am Förderprogramm des Bundes.

4.2 Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern

(167) Das Förderprogramm zur Unterstützung des Breitbandausbaus soll den Kommunen im Land „eine einmalige Chance zum zügigen Ausbau der digitalen Infrastruktur“ bieten. Mecklenburg-Vorpommern fördert das Bundesprogramm, indem es die Förderhöhe von i. d. R. 50 % mit einem Kofinanzierungsanteil von bis zu 40 % aufstockt. Die Landesregierung rechnet hierbei mit einer Haushaltsbelastung i. H. v. 265 Mio. Euro, die durch Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage erfolgt. Auch den kommunalen Eigenanteil i. H. v. 10 % finanziert das Land Mecklenburg-Vorpommern vor, um die Breitbandförderung „möglichst unbürokratisch“ umsetzen zu können. Diese Vorfinanzierung soll ebenfalls durch Zuweisungen aus der Ausgleichsrücklage erfolgen, wobei die Landesregierung eine Entnahme von höchst-

¹³⁰ Richtlinie „Förderung zur Unterstützung des Breitbandausbaus in der Bundesrepublik Deutschland vom 22. Oktober 2015“ (zuletzt überarbeitet am 02.05.2017).

¹³¹ Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushalt für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 vom 14. Juli 2016 (GS M-V Gl. Nr. 630 – 42). Demnach wird im Haushaltsgesetz 2016/2017 vom 17. Dezember 2015 § 17a eingefügt.

¹³² Gerpott, Torsten J (2017): Breitbandsubventionen des Bundes 2015 bis 2017, in: ifo Schnelldienst 20/2017, S. 19. Dies gilt auch unter Einbeziehung des dritten (bis zum 28.10.2016) und vierten Aufrufs (bis zum 28.02.2017).

tens 150 Mio. Euro kalkulierte. Bei den Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage sowohl für die Kofinanzierung als auch für die Vorfinanzierung muss nach der Gesetzesbegründung¹³³ auch auf den ursprünglich als Konjunkturvorsorge gebildeten Anteil zurückgegriffen werden. Dabei sind die Entnahmen im Nachtragshaushaltsgesetz 2016 und 2017 betragsmäßig nicht begrenzt. Die Refinanzierung der vorzufinanzierenden Eigenanteile der Kommunen erfolgt ab dem Jahr 2018 über jährliche Entnahmen von bis zu 20 Mio. Euro aus dem Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern (KAF M-V).¹³⁴ Der Rücklauf der Refinanzierungsmittel aus dem KAF M-V in den Landeshaushalt ist ohne Zweckbindung für die Ausgleichsrücklage vorgesehen.

(168) Insgesamt geht die Landesregierung aufgrund der Kofinanzierung des Landes sowie der Vorfinanzierung der kommunalen Eigenanteile von einer Belastung i. H. v. 515 Mio. Euro aus, wovon zum Zeitpunkt des Gesetzesentwurfes 415 Mio. Euro kassenwirksam gewesen sind.

(169) Eine weitere Förderung des Breitbandausbaus – insbesondere für „finanzschwache Kommunen“ – erfolgt über das Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG)¹³⁵ des Bundes. Der hierbei zu erbringende Eigenanteil der Kommunen i. H. v. 10 % soll gleichermaßen auf Grundlage des Nachtragshaushaltsgesetzes durch das Land Mecklenburg-Vorpommern vorfinanziert werden. Hierzu sind 2,5 Mio. Euro vorgesehen. Auch diese Ermächtigung zur Entnahme aus der Ausgleichsrücklage soll aus dem KAF M-V refinanziert werden.

(170) Bei Verabschiedung des Doppelhaushaltes 2016/2017 sei nach Aussagen der Landesregierung nicht absehbar gewesen, dass Mecklenburg-Vorpommern in einem solch hohen Maß an dem Bundesprogramm partizipieren kann. Die bis dahin bestehenden haushaltsrechtlichen Ermächtigungen seien zur Kofinanzierung des Landes und zur Vorfinanzierung der Eigenanteile der Kommunen unzureichend, weshalb das Nachtragshaushaltsgesetz 2016 und 2017 zum vollständigen Mittelabruf der Bundesfördermittel nötig war.

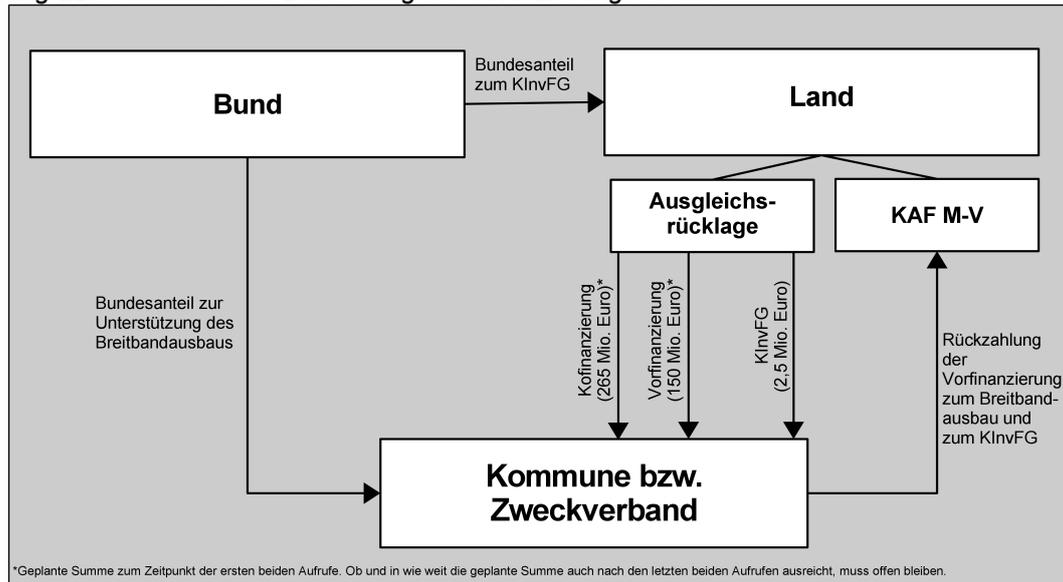
(171) In den Haushaltsjahren 2016 und 2017 sind rd. 261.000 Euro im Rahmen der Breitbandförderung abgeflossen (Haushaltsjahr 2017, *Titel 1102 MG 03 883.03, Zuschüsse an Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände für investive Maßnahmen zum Ausbau der digitalen Infrastruktur*). Diese beschränken sich auf die Kofinanzierung des Landes.

¹³³ Gesetzesentwurf der Landesregierung über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushalt für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 (Nachtragshaushaltsgesetz 2016 und 2017), Drs. 6/5506 vom 17.06.2016.

¹³⁴ Entsprechend des neu eingefügten Abs. 5 des § 21 FAG M-V; vgl. Haushaltsbegleitgesetz zum Nachtragshaushalt 2016 und 2017 vom 14. Juli 2016 (GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 630 - 43).

¹³⁵ Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

Abbildung 22: Schematische Darstellung der Finanzierungsströme



4.3 Haushaltsrechtliche Bewertung und finanzielle Auswirkungen

(172) Aus Sicht des Landesrechnungshofes bestanden, wie bereits in der Stellungnahme zum Gesetzesentwurf vom 1. Juli 2016¹³⁶ dargelegt, gegen das im Gesetzesentwurf und im Gesetz dargelegte Vorgehen erhebliche haushaltsrechtliche Bedenken hinsichtlich:

- den in der Gesetzesbegründung zugrundeliegenden Haushaltszahlen/-daten, die in der Höhe wie auch in der Fälligkeit nicht durchgängig nachvollziehbar waren,
- der Vollständigkeit der Berechnungsgrundlagen,
- nicht plausibilisierbarer Annahmen zur Höhe der Vor- und Kofinanzierung sowie
- der fehlenden zeitlichen Einordnung bezüglich der Ausführung der Projekte (Einzel-/ Gesamtprojekte) und damit der Einstufung der Notwendigkeit der Mittelbedarfe.

Gemäß § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO¹³⁷ sowie VV Nr. 1.2 zu § 11 LHO sind Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen. Dies war anhand der Gesetzesbegründung nicht erkennbar. Damit ist der Veranschlagungsgrundsatz der Vollständigkeit und damit auch der Haushaltsklarheit (Art. 61 Abs. 1 LVerf M-V¹³⁸) missachtet worden.

¹³⁶ A-Drs. 6/1211 vom 01.07.2016.

¹³⁷ Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 2000 (GVOBl. M-V S. 159), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 25. April 2016 (GVOBl. M-V S. 207) und Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung vom 22. September 2005 (AmtsBl. M-V S. 1121), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums vom 14. Dezember 2016 (AmtsBl. M-V S. 19).

¹³⁸ Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993 (GVOBl. M-V S. 372), zuletzt geändert am 30. Juni 2011 (GVOBl. M-V S. 375).

(173) Hinsichtlich der Ermächtigung für den Mittelabfluss als Entnahme aus der Ausgleichsrücklage wurde keine finanzielle Obergrenze festgelegt. Damit wurde eine Ermächtigung des Finanzministeriums ohne parlamentarische Beteiligung geschaffen, die mit Blick auf die tatsächliche finanzielle Belastung für den Landeshaushalt unklar blieb. Die im Nachtragshaushaltsgesetz 2016 und 2017 geregelte Entnahme kam damit einer Art „Blankoscheck“ gleich, der nur durch die Höhe der gesamten Ausgleichsrücklage begrenzt ist. Auch mit dieser Regelung wurde das Vollständigkeitsprinzip¹³⁹ missachtet, ebenso wie das Gebot der Haushaltsklarheit und die Bedarfsdeckungsfunktion.

(174) Die Kofinanzierung und die Vorfinanzierung des kommunalen Eigenanteils erfolgen auch durch unbegrenzte Entnahmen aus dem ursprünglich für Konjunkturvorsorge vorgesehenen Teil der Ausgleichsrücklage. Für den Rücklauf der Refinanzierungsmittel aus dem KAF M-V in die Ausgleichsrücklage wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine entsprechende Zweckbindung einzufügen.

(175) Mit Stand des 31. Dezember 2016 weist die Ausgleichsrücklage 415 Mio. Euro für die Breitbandförderung aus, wodurch rd. ein Drittel der Mittel der Ausgleichsrücklage für die Vor- und Kofinanzierung der Breitbandförderung gebunden werden. Zudem wird die Breitbandförderung inkl. der Kofinanzierung im Rücklagenteil „Kommunale Mittel“ aufgeführt und hat hieran einen Anteil von 76 %.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum das Land für die Vorfinanzierung keine finanzielle Beteiligung der Kommunen einfordert. Dies könnte z. B. in Form von Zinszahlungen auf die vorfinanzierten Beträge erfolgen. Zumindest sollte sich deren Höhe an den Marktkonditionen orientieren.

(176) Des Weiteren wird die insgesamt positive Haushaltslage der Kommunen¹⁴⁰ nicht berücksichtigt. Aus der Gesetzesbegründung geht nicht hervor, dass eine diese Tatsachen berücksichtigende Analyse durchgeführt wurde. Damit kann nicht ausgeschlossen werden, dass die angeführte erwünschte Hebelwirkung durch die Kofinanzierung der eingesetzten Mittel auch mit einem zielgerichteteren und sparsameren Einsatz von Landesmitteln hätte erzielt werden können (vgl. § 7 LHO). Zudem bleibt fraglich, ob die ohnehin bestehende Anreizwirkung der Förderung von bis zu 90 % durch Bund und Land nicht ausgereicht hätte, die Kommunen zur Erbringung eines der jeweiligen Leistungsfähigkeit angemessenen Eigenanteils zu motivieren und damit eine geringere Belastung des Landes zu erzielen.

¹³⁹ Art. 61 Abs. 1 LVVerf M-V i. V. m. § 11 LHO und VV Nr. 1.2 zu § 11 LHO.

¹⁴⁰ Zur finanziellen Lage siehe z. B. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2017 – Kommunalfinanzbericht 2017, S. 16 ff.

(177) Die Refinanzierung des kommunalen Eigenanteils über Entnahmen aus dem KAF M-V sieht der Landesrechnungshof ebenso kritisch. Eine um diese Entnahme ergänzte Projektion/Modellrechnung für den KAF M-V zeigt zum Jahr 2022, dass eine Refinanzierung nur durch eine Prolongation bestehender Verschuldung erreicht werden kann.¹⁴¹ Im Ergebnis wird somit die seit Jahren durch den Landesrechnungshof kritisierte Kreditaufnahmeermächtigung des KAF M-V genutzt, um den kommunalen Eigenanteil vorzufinanzieren. Dies führt dazu, dass für den KAF M-V bisher nicht geplante Zinskosten anfallen, die das Fondsvermögen mindern und darüber hinaus durch das immanente Zinsänderungsrisiko nicht verlässlich prognostiziert werden können. Zudem wird hierdurch die in § 21 Abs. 3 FAG M-V¹⁴² verankerte Kreditermächtigung bis weit über das Inkrafttreten der Schuldenbremse genutzt. Damit wird kein umfassendes Bild der Kreditaufnahme gezeichnet.

(178) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass durch die Refinanzierung der kommunalen Eigenanteile am Bundesprogramm über den KAF M-V der jährliche Vorwegabzug der Finanzausgleichsmasse¹⁴³ nicht der kommunalen Familie insgesamt zur Verfügung steht, sondern nur denjenigen Kommunen, die am Bundesprogramm zum Breitbandausbau partizipieren.

(179) Daneben ist aus Sicht des Landesrechnungshofes fraglich, ob die Finanzmittel des KAF M-V für die Rückzahlung der Vorfinanzierung vollständig als eigene Mittel der Kommunen zu werten sind, da die Fremdkapitalaufnahme des KAF M-V zu Lasten des Landes erfolgt. Das Haftungsrisiko liegt beim Land.

(180) Die Gesetzesbegründung des Landes führt an, dass das Bundesprogramm insbesondere wirtschaftlich schwächere Gemeinden fördert, was jedoch der Förderrichtlinie des Bundes nicht zu entnehmen ist. Dort heißt es, dass „*insbesondere Regionen unterstützt werden, in denen ein privatwirtschaftlicher Ausbau bedingt durch erhebliche Erschwernisse besonders unwirtschaftlich ist.*“¹⁴⁴ Anhand der in Nr. 6.4 der Richtlinie benannten Voraussetzungen zur Förderhöhe auf bis zu 70 %¹⁴⁵ ist von der Maßgabe auszugehen, dass insbesondere finanzschwache Kommunen gefördert werden sollen. Daraus folgt auch, dass zumindest eine Grobschätzung des Empfängerkreises hinsichtlich der höheren Bundesförderung und damit einhergehenden geringeren Landesfinanzierung möglich gewesen wäre.

¹⁴¹ Es ist anhand des aktuellen Wirtschaftsplanes (Haushaltsplan 2018/2019, Epl. 11) nicht erkennbar, wann der KAF M-V abgewickelt werden soll.

¹⁴² Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Juli 2016 (GVOBl. M-V S. 527).

¹⁴³ Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 1 lit. f FAG M-V.

¹⁴⁴ Nr. 1.2 der Richtlinie „*Förderung zur Unterstützung des Breitbandausbaus in der Bundesrepublik Deutschland*“.

¹⁴⁵ Bei negativer Abweichung des ermittelten einwohnerbezogenen Realsteuervergleiches zum Bundesdurchschnitt kann die Förderhöhe bis zu 70 % betragen.

(181) Der Gesetzesbegründung wie auch dem Gesetz ist zu entnehmen, dass aus einem weiteren Bundesprogramm – dem KInvFG – ebenfalls Mittel für diesen Zweck abgerufen werden können. Hierfür hat das Land bereits im Doppelhaushalt 2016/2017 Mittel i. H. v. 3,1 Mio. Euro¹⁴⁶ zur Unterstützung der Kommunen vorgesehen. Als kommunale Eigenanteile sind 5,6 Mio. Euro vorgesehen. Der Differenzbetrag von 2,5 Mio. Euro soll ebenfalls aus der Ausgleichsrücklage und Refinanzierung aus dem KAF M-V erfolgen. Eine fundierte Berechnung der Mittelbedarfe sowie die Notwendigkeit und Abgrenzung zum Bundesprogramm Breitbandausbau fehlt. Damit bleibt unklar, warum die Ermächtigung zur Mittelentnahme für das KInvFG per Nachtragshaushaltsgesetz und aus Anlass des Bundesprogramms Breitbandausbau erteilt wird und warum der Mittelbedarf bei der Haushaltsplanung nicht berücksichtigt wurde.

(182) Da in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 lediglich rd. 261.000 Euro im Rahmen der Breitbandförderung abgeflossen sind, weist der Landesrechnungshof auf das Vollständigkeitsprinzip mit Blick auf die Fälligkeit¹⁴⁷ hin. Dies wurde im Zuge des Nachtragshaushalts nicht beachtet, da die bisherigen Mittelabflüsse nicht dem in der Gesetzesbegründung dargelegten finanziellen Volumen entsprechen. Insoweit sind die dargelegten 415 Mio. Euro¹⁴⁸, die als kassenwirksam bezeichnet worden sind, in einem nur sehr geringen Maß verausgabt worden. Die verbleibenden 100 Mio. Euro, die in der Gesetzesbegründung als weitere Belastung des Haushalts bezeichnet werden, erklären sich dem Landesrechnungshof hinsichtlich der errechneten Höhe nicht. Dies gilt auch für die Darlegung im Doppelhaushalt 2018/2019.

(183) Die mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2016 und 2017 eingeworbene Ermächtigung zur Entnahme aus der Ausgleichsrücklage ist gleichermaßen in das Haushaltsgesetz 2018/2019¹⁴⁹ eingefügt worden. Somit sind keine Bestrebungen erfolgt, die voraussichtlichen Ausgaben im Rahmen des Breitbandausbaus sachgerecht zu veranschlagen (§ 11 Abs. 2 LHO).

(184) Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Darstellung und Abwicklung nicht dem Haushaltsrecht entsprechen. Die haushaltsseitige Abbildung ist dabei nicht transparent. So konnte beispielsweise die Finanzierung nur mit Nebenhaushalten (KAF M-V, Ausgleichsrücklage) gewährleistet werden. Mit Blick auf die Ausgleichsrücklage kommt hinzu, dass die Fi-

¹⁴⁶ Titel 1102 883.20 und 893.01.

¹⁴⁷ § 11 Abs. 2 LHO i. V. m. VV Nr. 1.1 zu § 11 LHO.

¹⁴⁸ 265 Mio. Euro für die Landeskofinanzierung zzgl. 150 Mio. Euro für die Vorfinanzierung des kommunalen Eigenanteils.

¹⁴⁹ § 17a Haushaltsgesetz 2018/2019 und Verbundquotenfestlegungsgesetz 2018/2019 vom 18. Dezember 2017 (GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 630 – 44).

finanzierung durch den Rückgriff auf den für Konjunkturvorsorge vorgesehenen Teil der Ausgleichsrücklage erfolgt und damit zweckfremd ist.

Weder bei Erstellung des Nachtragshaushalts 2016 und 2017 noch bei der Erstellung des Doppelhaushaltes 2018/2019 ist dargelegt worden, dass alternative Finanzierungen geprüft worden sind.

Bedenklich ist weiterhin, dass die haushaltsseitige Abbildung im Haushaltsplan 2018/2019 nicht verändert wurde. Noch immer lassen sich das finanzielle Volumen der Maßnahmen sowie die Auswirkungen nicht erkennen. Nicht zuletzt aus Gründen der Transparenz hätte aus Sicht des Landesrechnungshofes die haushaltstechnische Abwicklung spätestens mit Aufstellung des neuen Haushaltes über Verpflichtungsermächtigungen erfolgen müssen.

Es ist außerdem nicht nachvollziehbar, warum im Landeshaushalt zwei Bundesprogramme zum Zwecke der Breitbandförderung in der Mittelbereitstellung nicht von einander abgegrenzt werden.

Die dargelegte Notwendigkeit eines Nachtragshaushaltes 2016 und 2017 erschließt sich angesichts der bislang nur in einem geringen Umfang abgeflossenen Mittel aus dem Landeshaushalt nicht.

V. Feststellung zur Prüfung der Landesverwaltung

Einzelplan 01 – Geschäftsbereich des Landtags

1 Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit, Veranstaltungen und Veröffentlichungen 2015 und 2016

Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat im Prüfungszeitraum den vergaberechtlich relevanten Vorschriften nicht immer ausreichend Rechnung getragen.

Bei der Organisation und Durchführung der 92. Datenschutzkonferenz in Kühlungsborn wurde gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen.

Bei der Berechnung der Wegstreckenentschädigung für Mitglieder des Datenschutzbeirates hat der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit die Regelungen des Landesreisekostengesetzes M-V nicht beachtet.

(185) Der Landesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (LfDI) für Veranstaltungen und Veröffentlichungen in den Jahren 2015 und 2016 geprüft. Der LfDI hatte im Jahr 2016 den Vorsitz der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (DSK) inne. In dieser Funktion organisierte der LfDI u. a. zwei Konferenzen im Frühjahr und Herbst 2016.

1 Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften

(186) Für den Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen schreibt § 55 LHO vor, dass vorher eine öffentliche Ausschreibung durchzuführen ist. Dabei ist nach einheitlichen Richtlinien und dem Vergabegesetz M-V (VgG M-V) zu verfahren.

Für Beschaffungen galten bis zum 31. Dezember 2015 gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 VgG M-V die Bestimmungen der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A). Diese sehen vor, dass bei der Vergabe von Aufträgen, die als Beschränkte Ausschreibung oder als Freihändige Vergabe durchgeführt werden können, grundsätzlich drei Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden sollen (§ 3 Abs. 6 VOL/A).

(187) Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des VgG M-V vom 21. Dezember 2015 wurde der Anwendungsbereich des Gesetzes (§ 1 Abs. 3 VgG M-V) geändert. Für Beschaffungen ab dem 31. Dezember 2015 findet das VgG M-V nunmehr Anwendung, soweit die Schwellenwerte des neuen § 1 Abs. 3 VgG M-V überschritten werden. Für Liefer- und Dienstleistungen, die unter dem Schwellenwert von 10.000 Euro liegen, gelten die Regelungen des

§ 55 LHO – die grundsätzlich¹⁵⁰ eine öffentliche Ausschreibung vorsehen – i. V. m. § 7 LHO. Für diese Aufträge bedeutet dies, dass sie mit einem jeweils angemessenen Aufwand im Wettbewerb zu vergeben sind.

(188) Im Prüfungszeitraum bis zum 30. Dezember 2015 hat der LfDI bei Beschaffungen mit einem Auftragswert von über 500 Euro netto keine drei Bewerber zu einer Angebotsabgabe aufgefordert und damit gegen § 3 Abs. 1 und 6 VOL/A i. V. m. § 1 Abs. 3 VgG MV a. F. verstoßen. Für den Prüfungszeitraum ab dem 31. Dezember 2015 ist unter Ansetzung gleicher Maßstäbe festzuhalten, dass bei der Vergabe von Leistungen gegen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO verstoßen wurde, da ebenfalls in mehreren Fällen keine drei Angebote eingeholt wurden.

(189) Der LfDI erkennt die Ausführungen des Landesrechnungshofes zur Vergabe von Aufträgen an. Die Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften werde zukünftig „grundsätzlich“ beachtet.

(190) Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass die vergaberechtlichen Vorschriften durchgehend beachtet werden müssen.

2 Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (DSK)

(191) Als Vorsitzender der DSK organisierte der LfDI die 91. Sitzung am 6. und 7. April 2016 in Schwerin und die 92. Sitzung am 9. und 10. November 2016 in Kühlungsborn.

2.1 Auswahl des Tagungshotels

(192) Die Entscheidung für das Tagungshotel für die 92. DSK in Kühlungsborn beruhte auf Erfahrungen des Landeskriminalamts (LKA M-V), das dort zwei Jahre zuvor eine internationale Konferenz durchführte und über hervorragende Tagungsbedingungen berichtete. Weitere Angebote wurden seitens des LfDI nicht eingeholt, da angenommen wurde, dass der Entscheidung des LKA M-V entsprechende Angebotsvergleiche zugrunde gelegen hätten.

(193) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Grundsätze der §§ 7 und 55 LHO einzuhalten sind. Jahre zurückliegende Erfahrungen anderer Behörden können nicht Grundlage einer Vergabeentscheidung sein und ein reguläres Vergabeverfahren ersetzen.

(194) Der LfDI bestätigt, dass der Verzicht auf die Durchführung eines Vergabeverfahrens einen Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften darstelle. Zukünftig werden die haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten.

¹⁵⁰ Es sei denn, die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände rechtfertigen eine Ausnahme.

(195) Der Landesrechnungshof begrüßt das Vorhaben des LfDI.

2.2 Anzahl der teilnehmenden Mitarbeiter

(196) An der 92. DSK in Kühlungsborn nahmen neben dem LfDI und seinem Stellvertreter zehn weitere Mitarbeiter der Behörde teil, die ebenfalls im Tagungshotel übernachteten. Die Mitarbeiter seien für die Vorbereitung und Durchführung der DSK notwendig gewesen, insbesondere für Protokoll-, Büro- und Schreib- sowie informationstechnische Tätigkeiten.

(197) Für die vorgebrachten Tätigkeiten ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine wesentlich geringere Anzahl an Mitarbeitern vor Ort ausreichend. Der Landesrechnungshof regt an, für künftige Veranstaltungen die Anzahl der vor Ort notwendigen Mitarbeiter kritisch zu prüfen.

(198) Der LfDI teilte mit, dass die Anzahl der Mitarbeiter aufgrund der mit der Konferenz für den jeweiligen Vorsitz verbundenen Aufgaben, insbesondere der fachlichen Begleitung, gerechtfertigt sei. Zur besseren Nachvollziehbarkeit übersandte der LfDI dem Landesrechnungshof eine im Vorfeld erarbeitete Aufgabenliste mit der Beschreibung der Tätigkeiten aller Mitarbeiter im Rahmen der Konferenz.

(199) Nach Einsicht der Aufgabenliste bleibt der Landesrechnungshof bei seiner Einschätzung, dass die während der Konferenz anfallenden Aufgaben auch mit einem kleineren Stab an Mitarbeitern hätten erledigt werden können. Angefallene Ausgaben für die Übernachtungen der Mitarbeiter waren somit zum Teil nicht wirtschaftlich.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass bei künftigen ähnlichen Veranstaltungen die Notwendigkeit der Anwesenheit und Übernachtung der Mitarbeiter vor Ort unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit strenger geprüft wird.

2.3 Einladung früherer Datenschutzbeauftragter

(200) Zur 92. DSK übernahm der LfDI die Kosten für die Übernachtungen zweier früherer Datenschutzbeauftragter anderer Länder. Der LfDI erklärte dazu, dass es üblich sei, ehemalige, seit der letzten DSK ausgeschiedene Datenschutzbeauftragte einzuladen und für ihre Unterkunft zu sorgen.

(201) Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist dieses Vorgehen nicht mit dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar. Es ist nicht Aufgabe des LfDI, die Unterkunft ausgeschiedener Datenschutzbeauftragter auf einer DSK zu stellen – auch nicht als Vorsitzender der DSK.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, die Übernahme der Übernachtungskosten für ausgeschiedene Datenschutzbeauftragte im Rahmen der DSK kritisch anzusprechen und auf die Abschaffung dieser Gepflogenheit hinzuwirken.

(202) Der LfDI erklärte, dass er diesen Sachverhalt auf der nächsten DSK ansprechen und den Landesrechnungshof über das Ergebnis informieren werde.

(203) Der Landesrechnungshof wird das Vorhaben des LfDI weiter verfolgen.

3 Fahrkostenerstattung für Mitglieder des Datenschutzbeirats

(204) Gemäß § 33b Landesdatenschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern (DSG M-V) wird ein zehnköpfiger Datenschutzbeirat gebildet, der lediglich beratend tätig ist.¹⁵¹ In seiner Geschäftsordnung¹⁵² wird auch die Fahrkostenerstattung und Wegstreckenentschädigung für die Mitglieder des Datenschutzbeirates geregelt. Gemäß § 7 GO DSBeir erfolgen diese nach dem Landesreisekostengesetz M-V (LRKG M-V).

(205) Im Prüfungszeitraum gewährte der LfDI in mehreren Fällen bei der Nutzung des privaten PKW eine Wegstreckenentschädigung i. H. v. 25 Cent je Kilometer gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 LRKG M-V, ohne dass in den entsprechenden Anträgen die hierfür erforderlichen triftigen Gründe gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 LRKG M-V geltend gemacht wurden.

(206) Sofern keine triftigen Gründe geltend gemacht werden, darf bei Benutzung privater Kraftfahrzeuge lediglich die sogenannte „kleine“ Wegstreckenentschädigung i. H. v. 15 Cent je Kilometer gewährt werden. Der Landesrechnungshof regt deshalb an, eine Rückforderung der zu viel gewährten Wegstreckenentschädigungen zu prüfen. Zudem empfiehlt der Landesrechnungshof dem LfDI, bei der Bearbeitung von Anträgen auf Wegstreckenentschädigung künftig genauer darauf zu achten, dass die Vorgaben des Landesreisekostenrechts eingehalten werden.¹⁵³

(207) Der LfDI teilte mit, dass in einem Fall die triftigen Gründe im Antrag geltend gemacht worden seien. Zudem wurde eingeräumt, dass aufgrund des Fehlens der triftigen Gründe im Antrag in den anderen Fällen lediglich eine Wegstreckenentschädigung i. H. v. 15 Cent pro Kilometer hätte gewährt werden dürfen.

(208) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass zukünftig etwaig vorliegende triftige Gründe immer bereits im Antrag geltend gemacht werden.

¹⁵¹ §§ 33b Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 Satz 2, 3 DSG M-V.

¹⁵² Im Folgenden: GO DSBeir.

¹⁵³ Zur Anwendung der Vorschriften siehe die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Landesreisekostengesetz“ vom 4. Mai 2011, AmtsBl. M-V 2011, S. 27 ff.

4 Leistungsvereinbarung mit Schabernack e. V.

(209) Der LfDI hatte im Prüfungszeitraum mit dem Schabernack – Zentrum für Praxis und Theorie der Jugendhilfe e. V. (Schabernack e. V.) eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, in der sich der Verein zur Organisation, Durchführung und Nachbereitung von mindestens drei eintägigen Fortbildungsveranstaltungen pro Jahr zum Thema „Datenschutz“ verpflichtet. Der Schabernack e. V. erhält jährlich 750 Euro für die mit der Organisation und Durchführung der Veranstaltungen verbundenen Fixkosten („Regiekosten“). Darüber hinaus zahlt der LfDI 15 Euro Aufwandsentschädigung für jeden Teilnehmer. Findet eine Veranstaltung nicht statt, entfallen die Ausgaben für die Aufwandsentschädigungen unabhängig von den Gründen für den Ausfall.

(210) Sowohl im Jahr 2015 als auch im Jahr 2016 wurden die Regiekosten i. H. v. je 750 Euro als Ausgabe gebucht. Aus den Haushaltsüberwachungslisten (HÜL) und den Zahlungsbegründenden Unterlagen geht allerdings nicht hervor, dass im Prüfungszeitraum insgesamt sechs Veranstaltungen durchgeführt wurden. Lediglich im Jahr 2016 zahlte der LfDI einmalig 630 Euro als Teilnehmerbeiträge für die Durchführung einer Veranstaltung. Hinweise zu den vertraglich festgesetzten weiteren Veranstaltungen waren nicht ersichtlich. Den Sachverhalt klärende Dokumente wurden dem Landesrechnungshof zugesagt, jedoch nicht übermittelt.

(211) Der Landesrechnungshof hält es für unvereinbar mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, dass Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden, die zu kassenwirksamen Ausgaben führen, obwohl bei vorhergehenden gleichartigen Leistungsvereinbarungen mit demselben Vertragspartner die vertraglich vereinbarten Gegenleistungen nicht erbracht wurden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Leistungsvereinbarung mit dem Schabernack e. V. mit Blick auf ihren Nutzen zu prüfen und ggf. an den tatsächlichen Bedarf anzupassen.

(212) Der LfDI bestätigte, dass im Prüfungszeitraum die vertraglich festgelegte Anzahl an Veranstaltungen nicht durchgeführt wurde. Zum Haushaltsjahr 2018 werde der Vertrag mit Schabernack e. V. grundlegend überarbeitet. Für eine fristgerechte Abrechnung der Veranstaltungen sei geplant, zukünftig eine Pauschale je durchgeführter Veranstaltung vertraglich festzulegen.

(213) Der Landesrechnungshof begrüßt die Vorhaben des LfDI.

Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Europa

2 Gebühreneinnahmen der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege

Der Gebührentarif der Fachhochschule blieb in den Zeiträumen 1999 bis 2013 sowie 2013 bis Anfang 2017 unverändert, obwohl die Vorschriften eine jährliche Überprüfung vorsehen. Die Fachhochschule verzichtete möglicherweise auf Gebühreneinnahmen.

(214) Die Fachhochschule in Güstrow ist eine nachgeordnete Behörde des Innenministeriums. An der Fachhochschule werden Anwärter für den Allgemeinen Verwaltungsdienst und für den Polizeivollzugsdienst sowie künftige Rechtspfleger ausgebildet. Anwärter für die Steuerverwaltung werden in Kooperation mit der Norddeutschen Akademie für Finanzen und Steuerrecht teilweise in Güstrow ausgebildet. Daneben führt die Fachhochschule in großem Umfang Weiterbildungsmaßnahmen hauptsächlich für Landesbedienstete durch. Die Einnahmen der Fachhochschule werden nur zu zwischen 4 % und 6 % durch eigene Einnahmen gedeckt.

Diese Einnahmen bestehen ganz überwiegend aus Gebühreneinnahmen. Diese erhebt die Fachhochschule nach einer Gebührenverordnung, die das Innenministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium erlassen hat. Gebührensätze sind nach den geltenden Vorschriften grundsätzlich so zu bemessen, dass das Gebührenaufkommen die Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung nicht übersteigt und in der Regel deckt.

1 Die Anpassung der Gebührensätze an die Kostenentwicklung

(215) Die Gebühren sind – da sie grundsätzlich der Kostendeckung dienen – der Kostenentwicklung anzupassen.

Fast 13 Jahre lang galt für die Fachhochschule die Gebührenverordnung vom 29. März 1999. Mit Änderungsverordnung vom 14. Dezember 2001 waren lediglich die DM-Beträge aus der Verordnung von 1999 auf Euro-Beträge umgestellt worden, ohne die Gebührensätze zu verändern.

Ungeachtet offensichtlicher Kostensteigerungen, wie beispielsweise gestiegene Personalkosten, übersandte die Fachhochschule erst am 10. November 2010 dem Ministerium eine neue Gebührenkalkulation. Auch in den Jahren 2011 und 2012 blieb der Gebührentarif unverändert. Am 1. Februar 2013 wurde die neue Gebührenverordnung – auf der Grundlage

des Entwurfs von 2010 – in Kraft gesetzt. Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen im Oktober 2016 ist der Gebührentarif der Fachhochschule unverändert geblieben.

(216) Das Ministerium führt aus, dass die Fachhochschule sich in den Jahren bis 2007 auf die Ausarbeitung einer Kosten- und Leistungsrechnung als Grundlage für die genaue Kostenerfassung konzentriert habe und hieraus unter Einbeziehung aller zu beteiligenden Gremien und Einrichtungen die Fachhochschulbenutzungsgebührenverordnung vom 7. Januar 2013 entstanden sei.

Wegen steigender Teilnehmerzahlen hätten die laufenden Überprüfungen in den Folgejahren keinen Änderungsbedarf ergeben. Die Gebührensätze würden auch künftig regelmäßig überprüft, ebenso wie die Notwendigkeit der Anpassung.

(217) Auch die Ausarbeitung einer Kosten- und Leistungsrechnung rechtfertigt nicht, die Gebührenverordnung 13 Jahre lang nicht an die allgemeine Kostenentwicklung anzupassen. Die Fachhochschule hätte eine Gebührenüberprüfung und -anpassung auf der Grundlage des jeweils aktuellen Gebührenerlasses vornehmen müssen. Bei der Mitteilung, wegen steigender Teilnehmerzahlen hätten die laufenden Überprüfungen in den Folgejahren keinen Änderungsbedarf ergeben, handelt es sich um eine nicht näher begründete Behauptung.

Der Landesrechnungshof begrüßt zwar die erklärte Bereitschaft des Ministeriums und der Fachhochschule, die Gebührensätze künftig regelmäßig zu überprüfen. Er empfiehlt jedoch Fachhochschule und Ministerium dringend, in der Zukunft einen ganz besonderen Fokus auf die Überprüfung und Anpassung der Gebührensätze zu legen.

2 Die pauschale Ermäßigung von Gebühren

(218) Die Fachhochschule gewährt nach ihrer Gebührenverordnung bei insgesamt 18 Tarifpositionen den Landkreisen, Gemeinden, Ämtern und Zweckverbänden des Landes eine Ermäßigung von 50 % und ab dem 1. Januar 2015 von 35 %.

Ermäßigungen von Gebühren sind nach geltendem Recht im öffentlichen Interesse möglich. Die pauschale Ermäßigung für alle Kommunen widerspricht jedoch nach Auffassung des Landesrechnungshofes dem Grundsatz der kostendeckenden Gebührenerhebung. Zwar ist die finanzielle Lage einiger Kommunen stark angespannt, die durchschnittliche Finanzausstattung aller Kommunen ist jedoch positiver zu sehen.¹⁵⁴ Damit erscheint zweifelhaft, ob die generelle Ermäßigung um nunmehr 35 % noch im öffentlichen Interesse liegt.

¹⁵⁴ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2016, insbesondere Tzn. 69-79.

(219) Das Ministerium wendet ein, dass die pauschale Ermäßigung der Gebühren das Ergebnis der Verhandlungen mit den kommunalen Landesverbänden sei. Es werde die Regelung im Benehmen mit den kommunalen Landesverbänden und dem Finanzministerium im Rahmen der Überarbeitung der Gebührenverordnung überprüfen.

(220) Der Grundsatz der kostendeckenden Gebührenerhebungen darf nicht ohne Weiteres pauschal in Verhandlungen zur Disposition gestellt werden. Der Landesrechnungshof wird die Überarbeitung der Gebührenverordnung verfolgen.

3 Weitere Feststellungen

3.1 Norddeutsche Akademie für Finanzen und Steuerrecht

(221) Zur Ausbildung von Steuerbeamten betreibt die Norddeutsche Akademie für Finanzen und Steuerrecht mit Sitz in Hamburg auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens eine Außenstelle an der Fachhochschule. Landesintern regelt ein gemeinsamer Organisationserlass des Finanzministeriums und des Innenministeriums Näheres. Für die Nutzung von Räumen durch die Akademie stellt die Fachhochschule keine Kosten in Rechnung. Aus dem Haushaltsplan waren – im Widerspruch zum Grundsatz der Haushaltsklarheit – die tatsächlichen Raumnutzungen nicht ersichtlich.

(222) Wie sich aus dem Haushaltsplan 2018/2019 ergibt, hat das Innenministerium hierzu die Empfehlung des Landesrechnungshofes aufgegriffen, die Nutzung der Räume der Fachhochschule mittels Erläuterung deutlich zu machen.

3.2 Länderübergreifender Masterstudiengang

(223) Das erste Studienjahr des Masterstudienganges für den höheren Polizeivollzugsdienst führen die Länder Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern regelmäßig abwechselnd in einem sogenannten Nordverbund durch. Dabei ist vereinbart, dass dem Land, dem jeweils die Durchführung des Lehrgangs obliegt, für jeden Teilnehmer aus den übrigen drei Ländern ein Tagessatz von 35,00 Euro zusteht. Dieser Tagessatz war zumindest seit 2006 nicht angepasst worden.

(224) Das Innenministerium hat die Empfehlung des Landesrechnungshofes aufgegriffen, für eine Erhöhung des Tagessatzes zu sorgen. Dieser beträgt jetzt 53,00 Euro.

3.3 Gebührenbescheide

(225) Im Bereich der Wohnheimvermietung erlässt die Fachhochschule pro Kalenderjahr Bescheide über monatlich wiederkehrende Nutzungsgebühren. Wenn innerhalb des Kalenderjahres gebührenrelevante Änderungen im Nutzungsverhältnis eintraten, blieben die über

die anfängliche Gebührenforderung erteilten Gebührenbescheide bestehen, auch wenn haushaltstechnisch die entsprechenden Anpassungen korrekt vorgenommen wurden.

(226) Das Innenministerium hat die Empfehlung des Landesrechnungshofes aufgegriffen, die Gebührenbescheide bei gebührenrelevanten Änderungen im Nutzungsverhältnis anzupassen. Die Fachhochschule hat mittlerweile ihre Praxis der Bescheiderteilung umgestellt.

Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums

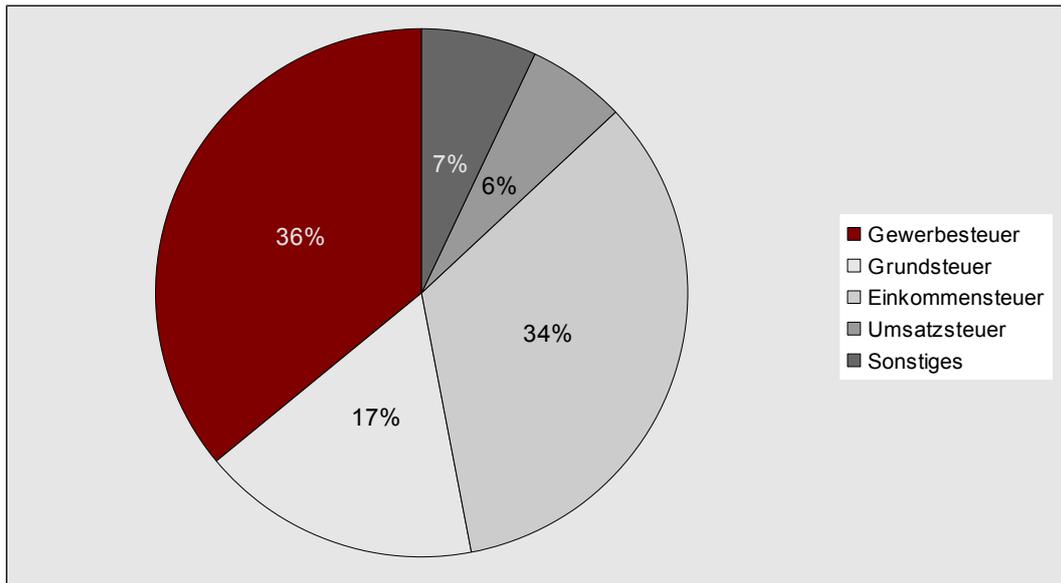
3 Gewerbesteuer – Festsetzung des Steuermessbetrags

Jeden dritten Euro vereinnahmen die Gemeinden im Land aus der Gewerbesteuer. Dafür benötigen sie die Steuermessbescheide der Finanzämter. Denen sind bei der Ermittlung des Gewerbesteuermessbetrags verschiedene Fehler unterlaufen. So ließen die Finanzämter mehrfach Aufwendungen zum Abzug zu, die auf Zeiträume vor Beginn der Gewerbesteuerpflicht entfielen. Daneben erteilten sie zahlreichen kleineren Betrieben Jahr für Jahr Steuermessbescheide, obwohl sich daraus offensichtlich keine Steuer ergeben konnte. Tausenden Betrieben hätte die Abgabe der Gewerbesteuererklärung erspart bleiben können.

(227) Der Gewerbesteuer unterliegen die gewerblichen Unternehmen im Inland. Hierzu gehören hauptsächlich Einzelgewerbetreibende, Personen- und Kapitalgesellschaften. Besteuerungsgrundlage ist der Gewerbeertrag. Das ist der nach den Vorschriften des Einkommen- oder Körperschaftsteuergesetzes zu ermittelnde Gewinn aus Gewerbebetrieb, vermehrt und vermindert um bestimmte Hinzurechnungen und Kürzungen sowie verringert um etwaige Verlustvorträge. Für natürliche Personen und Personengesellschaften gilt ein Freibetrag von 24.500 Euro. Das Finanzamt setzt den Steuermessbetrag mit 3,5 % des Gewerbeertrags fest und teilt den Inhalt des Messbescheids der Gemeinde mit. Die Gemeinde multipliziert den Steuermessbetrag mit ihrem Hebesatz und erlässt einen Gewerbesteuerbescheid.

(228) Die Gewerbesteuer ist die bedeutendste unmittelbar den Gemeinden zufließende Steuer. Für die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern stellen sich die Steuereinnahmen wie folgt dar:

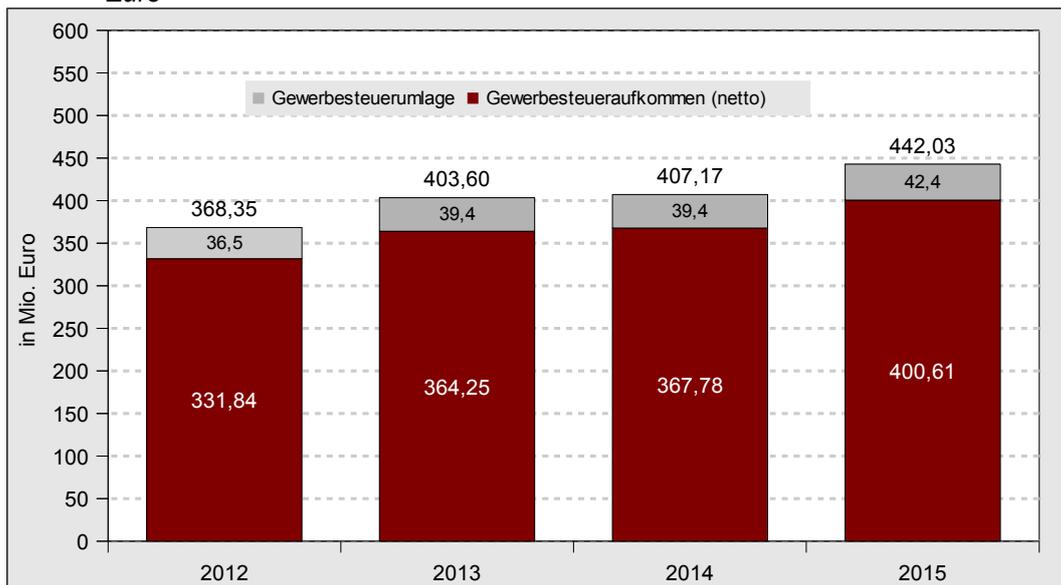
Abbildung 23: Steuereinnahmen der Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns, 2012-2015, in %



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(229) Vom Bruttoaufkommen haben die Gemeinden knapp 10 % als Gewerbesteuerumlage an Bund und Land abzuführen. Das Gewerbesteueraufkommen im Land entwickelte sich wie folgt:

Abbildung 24: Gewerbesteueraufkommen (brutto) in Mecklenburg-Vorpommern, 2012-2015, in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(230) Der Landesrechnungshof untersuchte im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Festsetzung des Steuermessbetrags für die Jahre 2012 bis 2014 in drei Finanzämtern. Schwerpunkte der Prüfung waren der Beginn der Gewerbesteuerpflicht sowie die Kürzungen. Ferner untersuchte er, ob die hohe Zahl der Nullveranlagungen verringert werden kann.

1 Anlaufverluste

(231) Bei Einzelgewerbetreibenden und bei Personengesellschaften beginnt die Gewerbesteuerpflicht in dem Zeitpunkt, in dem erstmals alle Voraussetzungen erfüllt sind, die zur Annahme eines Gewerbebetriebs erforderlich sind. Hierzu muss sich das Unternehmen mit eigenen gewerblichen Leistungen am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr beteiligen. Bei Unternehmen, die Strom aus erneuerbaren Energien erzeugen, beginnt der Geschäftsbetrieb, sobald das Unternehmen an das Stromnetz angeschlossen wird und die Einspeisung beginnen kann. Aufwendungen, die davor entstanden sind, dürfen – anders als bei der Einkommensteuer – bei der Ermittlung des Gewerbeertrags nicht berücksichtigt werden. Häufig betrifft dies Finanzierungskosten.

(232) Die Finanzämter prüften oftmals nicht, ob die Voraussetzungen für den Beginn der sachlichen Gewerbesteuerpflicht vorlagen, obwohl aufgrund fehlender Einnahmen erhebliche Zweifel daran bestanden.

Beispiel:

Die Steuerpflichtige betreibt eine Solaranlage. Sie erklärte für 2013 einen Verlust von 122.000 Euro. Einnahmen hatte sie nicht erzielt. Das Finanzamt prüfte nicht, ob die Voraussetzungen für einen Gewerbebetrieb bereits vorlagen und erließ einen Verlustfeststellungsbescheid. Erst im Oktober 2014 ging die Solaranlage ans Netz. Nach dem Hinweis des Landesrechnungshofes hob das Finanzamt den Verlustfeststellungsbescheid 2013 auf und änderte jenen für 2014. Der entfallene Verlustabzug führt zu einer höheren Gewerbesteuer von 20.000 Euro.

(233) In mehreren Fällen erzielten die Steuerpflichtigen erst zum Jahresende erstmals Einnahmen. Damit lagen die Voraussetzungen für einen Gewerbebetrieb für dieses Jahr zwar vor. Die Finanzämter ermittelten jedoch nicht, ob Ausgaben auch vor Beginn der sachlichen Gewerbesteuerpflicht entstanden und daher nicht abzugsfähig waren. Sie folgten regelmäßig den Angaben der Steuerpflichtigen.

Beispiel:

Die Steuerpflichtige betreibt eine Biogasanlage und erklärte Einnahmen erstmals für das vierte Quartal 2014. Die sachliche Gewerbesteuerpflicht war daher Ende 2014 gegeben. Das Finanzamt prüfte indes nicht, inwieweit die in der Gewinn- und Verlustrechnung für 2014 ausgewiesenen Aufwendungen bereits vor Beginn der sachlichen Gewerbesteuerpflicht entstanden waren. Auf Anregung des Landesrechnungshofes kürzte das Finanzamt den Verlustvortrag um 190.000 Euro. Dies führt zu mehr Gewerbesteuer von 24.000 Euro.

(234) Die Bearbeiter erhalten für diese Fälle keine technische Unterstützung. Hilfreich könnte ein Prüfhinweis sein, der bei einer erstmaligen Verlustfeststellung verlangt, die zeitliche Abgrenzung der Ausgaben zu prüfen.

(235) Der Landesrechnungshof bat das Finanzministerium zu prüfen, ob bei erstmaliger Verlustfeststellung in steuerlich bedeutsamen Fällen ein Prüfhinweis ergehen könne.

(236) Das Finanzministerium bekräftigt die Bedeutung der Prüfhinweise. Es *„stimme mit dem Landesrechnungshof darin überein, dass Erklärungen von in einer bestimmten Branche tätigen Betrieben (Erzeugung von erneuerbaren Energien) in der Gründungsphase einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen.“* Zwar werde der Bearbeiter grundsätzlich durch einen Prüfhinweis auf die abweichend beginnende sachliche Gewerbesteuerpflicht hingewiesen, nicht jedoch bei der Veranlagung von Personengesellschaften. Das Finanzministerium *„wird die Umstände prüfen und ggf. die Erstellung eines neuen Prüfhinweises anregen.“*

(237) Der Landesrechnungshof begrüßt das Vorgehen des Finanzministeriums.

2 Nullveranlagungen

(238) Für gewerbesteuerpflichtige Unternehmen von natürlichen Personen oder Personengesellschaften ist eine Gewerbesteuererklärung abzugeben, wenn der Gewerbeertrag im Erhebungszeitraum 24.500 Euro überstiegen hat. Die Überwachung der Abgabepflicht erfolgt maschinell, wenn im Steuerkonto ein Grund- oder Überwachungskennbuchstabe zur Gewerbesteuer gespeichert ist. Fehlt ein solcher Kennbuchstabe, müssen die Bearbeiter die Abgabepflicht personell anhand der Höhe der Einkünfte überwachen.

(239) Das Finanzministerium hat die Überwachung des Erklärungseingangs folgendermaßen geregelt: Die Finanzämter haben die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit des Verwaltungshandelns zu beachten und im Zweifel der den Steuerschuldner am wenigsten belastenden Lösung den Vorzug zu geben. Danach ist ein Verzicht auf die maschinelle Überwachung *„immer dann möglich und geboten, wenn im Hinblick auf voraussichtlich unveränderliche strukturelle Merkmale zu erwarten ist, dass für das gewerbesteuerpflichtige Unternehmen keine Gewerbesteuererklärungen abzugeben sein werden [...] und dass dieser Umstand auch in Zukunft keiner uneingeschränkten oder eingeschränkten maschinellen Überwachung bedarf.“* Die Überwachung der Abgabepflicht ist gleichwohl sichergestellt, denn bei den genannten Unternehmen werden im Rahmen der Einkommensteueranveranlagung sowie der gesonderten und einheitlichen Feststellung der Einkünfte aus Gewerbebetrieb bei einem Gewinn von mehr als 24.500 Euro Prüfhinweise ausgegeben, die auf die durchzuführende Gewerbesteueranveranlagung hinweisen.

(240) Der Landesrechnungshof prüfte Veranlagungen, bei denen der Steuermessbetrag über mehrere Jahre 0 Euro betrug. In sämtlichen eingesehenen Fällen bestand keine Erklärungsspflicht. Die Finanzämter hätten dies weder überwachen noch hätten sie die Steuererklärungen anfordern müssen. Nach den Verfahrensregeln des Finanzministeriums war ein Verzicht sogar geboten; er hätte den Steuerpflichtigen am wenigsten belastet. Eine Veranlagung wäre in keinem der geprüften Fälle notwendig gewesen. Oftmals überstiegen nicht einmal die Gesamteinnahmen den Freibetrag von 24.500 Euro; der Gewinn und letztlich der Gewerbeertrag lagen meist weit darunter. So führt der Betrieb von Solaranlagen auf Ein- oder Zweifamilienhäusern mit Gewinnen von durchweg unter 3.000 Euro regelmäßig zu Nullveranlagungen. Auch andere kleine Gewerbebetriebe (z. B. Blumenläden, Kioske) erzielen aufgrund ihrer Struktur meist keine gewerbesteuerpflichtigen Gewinne.

(241) Der Landesrechnungshof wertete die von der Finanzverwaltung übermittelten Daten hinsichtlich der Nullveranlagungen aus. In den Jahren 2012 bis 2014 führten nur knapp 30 % aller Steuermessbescheide zu einer Gewerbesteuer. In etwa 36 % aller Fälle blieb der Gewerbeertrag unter 20.000 Euro und damit weit unterhalb des Freibetrags. Bei etwa der Hälfte dieser Fälle liegt der Gewerbeertrag sogar über einen Zeitraum von 3 Jahren hinweg unter je 20.000 Euro. Das sind knapp 15.000 Fälle. Für diese Nullfälle könnte dauerhaft die Pflicht entfallen, eine Gewerbesteuererklärung abzugeben.

(242) Die Finanzämter trugen vor, jede eingereichte Gewerbesteuererklärung sei auch zu veranlagern. Zudem verursachten diese risikolosen Veranlagungen keinen hohen Verwaltungsaufwand. Der Landesrechnungshof hält diese Sichtweise für nicht stichhaltig. Werden die Unternehmen trotz des geringen Gewerbeertrags veranlagt, entstehen bei der Finanzverwaltung und bei den Gemeinden Aufwendungen, denen keine Steuereinnahmen gegenüberstehen. Die Kosten für einen Gewerbesteuermessbescheid hat die Finanzverwaltung nicht ermittelt. Sie sind in jenen für einen Einkommensteuerbescheid enthalten, der nach Auskunft des Finanzministeriums in den Jahren 2012 bis 2014 rund 200 Euro kostete. Bei geschätzten anteiligen Kosten für einen Steuermessbescheid von 40 Euro läge das Einsparpotenzial bei 15.000 nicht erforderlichen Gewerbesteuerveranlagungen somit jährlich bei 600.000 Euro – allein bei der Finanzverwaltung. Hinzu kämen die Kosten für die Gewerbesteuerbescheide bei den Gemeinden. Keinesfalls zu vernachlässigen sind die Kosten beim Steuerpflichtigen – zumal, wenn er einen Steuerberater mit der Fertigung der Steuererklärungen beauftragt.

(243) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Finanzministerium die Finanzämter dazu anhält, die Zahl der nicht notwendigen Gewerbesteuerveranlagungen deutlich zu redu-

zieren, indem sie in weit größerem Umfang als bisher auf die maschinelle Überwachung verzichten.

(244) Um die Finanzämter zu unterstützen, hält es der Landesrechnungshof für erwägenswert, den jeweiligen Kennbuchstaben zur Gewerbesteuer in den etwa 15.000 sicheren Nullfällen maschinell zu löschen und die Steuerpflichtigen und Gemeinden hierüber in geeigneter Form zu unterrichten. Es wäre auch möglich, im Steuermessbescheid an hervorgehobener Stelle dem Steuerpflichtigen mitzuteilen, dass er eine Gewerbesteuererklärung nur abzugeben hat, wenn sein Gewerbeertrag mehr als 24.500 Euro beträgt oder das Finanzamt ihn zur Abgabe der Erklärung auffordert. So könnte verhindert werden, dass der Steuerpflichtige gewohnheitsmäßig nicht erforderliche Gewerbesteuererklärungen einreicht.

(245) Das Finanzministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes, wonach die Zahl von etwa 15.000 nicht erforderlichen Gewerbesteuerveranlagungen zu reduzieren ist. Der Vorschlag des Landesrechnungshofes, bei den betroffenen Gewerbetreibenden die Kennbuchstaben zu begrenzen, *„scheint grundsätzlich zur Erreichung dieses Ziels geeignet.“* Die durchgeführten Nullveranlagungen risikoloser Fälle hätten ihren Grund vor allem in *„verfahrensökonomischen Erwägungen der Bearbeiter.“*

(246) Das Finanzministerium prüfe, ob die Löschung der Kennbuchstaben zentral maschinell oder sukzessive im Rahmen der Veranlagungstätigkeiten erfolgen könne. Das sei von den technischen Möglichkeiten abhängig. Darüber hinaus werde es die Finanzämter auf die Erlasslage hinweisen. Im Übrigen hält das Finanzministerium den Ansatz von 40 Euro je Steuermessbescheid aufgrund des geringen Prüfaufwands bei Nullfällen für zu hoch.

(247) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die etwa 15.000 Nullfälle verursachen jährlich einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand. Ob die Kosten eines *Nullbescheids* wie vom Landesrechnungshof geschätzt 40 Euro oder weniger betragen, kann dahingestellt bleiben. Die vermeidbaren Kosten bei allen Beteiligten rechtfertigen keinesfalls die fortgesetzte Veranlagung der Nullfälle.

(248) Der Landesrechnungshof begrüßt das Bestreben des Finanzministeriums, die Zahl der Nullfälle zu reduzieren. Hierdurch kann sich der Fokus bei der Veranlagung mehr auf die steuerlich bedeutenden Fälle richten. Zudem verringert sich der Verwaltungsaufwand nicht nur bei der Finanzverwaltung, sondern auch bei den Gemeinden und den Unternehmen.

3 Kürzung des Gewerbeertrags

3.1 Kürzung bei Pachtland

(249) Für Landwirtschaftsbetriebe im Beitrittsgebiet stellt das Finanzamt anstelle der Einheitswerte Ersatzwirtschaftswerte fest. Der Ersatzwirtschaftswert umfasst die gesamte landwirtschaftliche Nutzungseinheit einschließlich der nicht im Eigentum stehenden Flächenanteile. Unterliegen Landwirtschaftsbetriebe als GmbH oder Genossenschaft der Gewerbesteuer, wird der Gewinn um 1,2 % des auf die eigenen Nutzflächen entfallenden Ersatzwirtschaftswerts gekürzt. Der auf die Pachtflächen entfallende Anteil des Ersatzwirtschaftswerts darf den Gewinn nicht kürzen; er ist daher herauszurechnen.

(250) In zwei Drittel der eingesehenen Fälle rechneten die Finanzämter die Anteile für die gepachteten Flächen nicht heraus. Damit wurden die Gewinne insoweit über das gesetzliche Maß hinaus gekürzt. Ein maschineller Prüfhinweis fehlt. In den noch änderbaren Fällen erhöhten die Finanzämter die Messbeträge über jeweils mehrere Jahre.

(251) Der Landesrechnungshof bat das Finanzministerium zu prüfen, ob zumindest in bedeutenden Fällen ein maschineller Hinweis die Bearbeiter dabei unterstützen könne, den Ersatzwirtschaftswert auf die eigenen Flächen zu beschränken.

(252) Das Finanzministerium wird *„die Ausgabe eines [...] Prüfhinweises auf Bund-Länder-Ebene anregen“*.

(253) Der Landesrechnungshof begrüßt dieses Vorhaben.

3.2 Nachfeststellungen

(254) Unterliegt ein Betrieb der Gewerbesteuer, wird der Gewinn um 1,2 % des Einheitswerts aller ihm gehörenden Grundstücke gekürzt. Für Grundstücke, auf denen vor 1990 große Mietshäuser (z. B. Plattenbauten) errichtet wurden, lagen im Zeitpunkt des Beitritts nur in wenigen Fällen Einheitswerte vor. Damit gewerbliche Vermieter dennoch in den Genuss der gewerbesteuerlichen Gewinnkürzung kommen konnten, durfte für diese Mietwohngrundstücke stattdessen eine Ersatzbemessungsgrundlage geschätzt werden. Diese Regelung war jedoch als Übergangsregelung gedacht; denn nach dem Bewertungsgesetz ist das Finanzamt zur nachträglichen Feststellung der Einheitswerte verpflichtet, sobald der Grundstückseigentümer eine Kürzung seines Gewinns begehrt.

(255) Allein die untersuchten Wohnungsunternehmen setzten jährlich Einheitswerte von rund 83 Mio. Euro an. Fast drei Viertel davon gingen auf die Ersatzbemessungsgrundlage zurück. Dies lässt auf eine Vielzahl ausstehender Nachfeststellungen schließen.

(256) Der Landesrechnungshof forderte das Finanzministerium auf, die ausstehenden Nachfeststellungen durchzuführen.

(257) Das Ministerium antwortete, es werde die „*Nachfeststellungen für den Bereich der Wohnungsunternehmen per 01.01.2014*“ veranlassen.

4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

(258) Die speziellen gewerbsteuerlichen Ermittlungsvorschriften haben im Einzelfall erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der Steuer. Wie die Feststellungen zeigen, bedürfen Aufwendungen in der Gründungsphase besonderer Aufmerksamkeit durch die Finanzämter. Ferner werden die Bearbeiter künftig die Wertansätze für umfangreichen Grundbesitz stärker in ihren Fokus rücken müssen.

(259) Verringert werden muss die hohe Zahl an Gewerbesteueranlagen, aus denen sich infolge der geringen Erträge keine Steuereinnahmen erzielen lassen. Gelänge es der Finanzverwaltung, die Zahl dieser Nullfälle deutlich zu reduzieren, könnten Verwaltungskosten in beträchtlichem Umfang eingespart sowie die Bearbeiter und Steuerpflichtigen entlastet werden.

4 Personalwirtschaft im Staatlichen Museum Schwerin

Die Personalwirtschaft im Staatlichen Museum Schwerin wies Mängel auf.

(260) Der Landesrechnungshof prüfte die Ordnungsmäßigkeit der Personalwirtschaft im Staatlichen Museum Schwerin. Für das Jahr 2016 wiesen Stellenplan und Stellenübersicht des Museums 70 Planstellen und Stellen aus.

Bis zum 31. Dezember 2016 war das Museum eine nachgeordnete Behörde des Bildungsministeriums. Dieses hatte seine Personalbefugnisse für die Tarifbeschäftigten bis Entgeltgruppe 10 auf das Museum übertragen, die Personalbefugnisse für die Tarifbeschäftigten ab Entgeltgruppe 11 und für die Beamten verblieben beim Ministerium.

Mit Wirkung vom 1. Januar 2017 wurde das Staatliche Museum Schwerin dem Finanzministerium zugeordnet. Seit dem 1. Januar 2018 ist es Bestandteil der neu gegründeten Oberen Landesbehörde „Staatliche Schlösser, Gärten und Kunstsammlungen Mecklenburg-Vorpommern“.

1 Stellenplan und Stellenbesetzungsliste

(261) Eine Abweichung der Stellenbesetzung vom Stellenplan kann ein Indiz für einen Handlungsbedarf sein. Der Dienstposten des Verwaltungsleiters beim Staatlichen Museum Schwerin in der Besoldungsgruppe A12 wurde auf einer für wissenschaftliche Mitarbeiter vorgesehenen Planstelle A13E geführt.

Dadurch kann einerseits der Bedarf an einem wissenschaftlichen Mitarbeiter nicht gedeckt werden. Andererseits bildet der Stellenplan den Bedarf an einem nach A12 besoldeten Verwaltungsleiter nicht ab.

(262) Das Finanzministerium teilt diese Auffassung nicht. Der Stellenplan stelle lediglich die Ermächtigungsgrundlage dar und generiere keine Verpflichtung zur Besetzung der Stelle. Es sei vorliegend auch keine sachfremde Besetzung festzustellen, da die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen eingehalten wurden. Die Funktionsbezeichnung sei nicht die ursächliche Norm für die Besetzung einer Planstelle.

Gleichwohl hat das Finanzministerium zugesagt, die Feststellung bei der Errichtung der neuen Oberen Landesbehörde zu berücksichtigen.

(263) Der Landesrechnungshof verweist auf die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Auch die Stellenpläne 2018 und 2019 der neuen Oberen Landesbehörde weisen

keine Stelle der Besoldungsgruppe A12 aus. Sofern weiterhin Bedarf an einem nach A12 besoldeten Verwaltungsleiter existiert, besteht nach wie vor Handlungsbedarf.

Das Finanzministerium teilte dazu mit, dass ein Handlungsbedarf zur Überprüfung des gesamten Stellenplans vorliege. Allerdings sei zunächst die Überprüfung der Dienstposten-/Stellenbewertung der neuen Oberen Landesbehörde notwendig. Dieses sei bis zum Redaktionsschluss des Haushaltsplanes 2018/2019 nicht umsetzbar gewesen.

2 Niederschriften nach dem Nachweisgesetz

(264) Das am 28. Juli 1995 in Kraft getretene „Gesetz über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen“ (Nachweisgesetz) gilt für alle Arbeitnehmer, die nicht nur vorübergehend zur Aushilfe von höchstens einem Monat eingestellt werden. Der Arbeitgeber hat spätestens einen Monat nach dem vereinbarten Beginn des Arbeitsverhältnisses die wesentlichen Vertragsbedingungen schriftlich niederzulegen, die Niederschrift zu unterzeichnen und dem Arbeitnehmer auszuhändigen. Dem Arbeitnehmer ist weiterhin eine Änderung der wesentlichen Vertragsbedingungen innerhalb eines Monats nach der Änderung schriftlich mitzuteilen.

Wenn dem Arbeitnehmer ein schriftlicher Arbeitsvertrag ausgehändigt worden ist, der die inhaltlichen Anforderungen des Nachweisgesetzes nicht erfüllt, besteht die Verpflichtung zur gesonderten Niederschrift.

Obwohl die Arbeitsverträge der Beschäftigten des Staatlichen Museums Schwerin durchgängig nicht den Anforderungen des Nachweisgesetzes entsprachen – insbesondere mangelte es an der Charakterisierung der zu leistenden Tätigkeit und an der Festlegung des Arbeitsortes – fehlten für 25 Arbeitsverhältnisse die Niederschriften nach dem Nachweisgesetz. Bei einer weiteren Beschäftigten war die Niederschrift nicht aktuell. Für zwei andere Beschäftigte wurden weder durch die vorherigen Dienststellen noch bei Versetzung an das Staatliche Museum Schwerin Niederschriften gefertigt.

Ein Verstoß gegen das Nachweisgesetz ist nicht ohne Konsequenzen. Bei einer Rechtsstreitigkeit über den Inhalt des Arbeitsverhältnisses kann die fehlende Beachtung des Nachweisgesetzes ggf. zur Beweislastumkehr zum Nachteil des Arbeitgebers führen.

In Zukunft müssen die Anforderungen des Nachweisgesetzes beachtet werden.

(265) Das Museum und beide Ministerien teilten mit, dass sie die Hinweise des Landesrechnungshofes künftig beachten. Für alle Beschäftigten des Museums werde die Einhaltung der Vorschriften des Nachweisgesetzes geprüft.

(266) Der Landesrechnungshof geht von einer schnellen Mängelbeseitigung aus.

3 Betriebliches Eingliederungsmanagement

(267) Das betriebliche Eingliederungsmanagement ist seit 1. Mai 2004 gesetzlich in § 84 Abs. 2 SGB IX verankert. Es gilt für Beschäftigte, die insgesamt mehr als sechs Wochen innerhalb von zwölf Monaten arbeitsunfähig sind. Ziel ist es, die Gesundheit und Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten so schnell wie möglich wieder herzustellen. Auch vorbeugende Maßnahmen sollen ergriffen werden.

Das Museum führte trotz potenzieller Fälle bisher kein betriebliches Eingliederungsmanagement durch.

Die gesetzlichen Vorgaben zum betrieblichen Eingliederungsmanagement sind künftig zu beachten.

(268) Das Finanzministerium teilte mit, dass das Museum künftig das betriebliche Eingliederungsmanagement durchführen wird.

(269) Der Landesrechnungshof begrüßt das.

4 Aktualität der Personalbögen

(270) Eine ordnungsgemäße Personalaktenführung liegt im Interesse des Arbeitgebers/Dienstherrn und der Beschäftigten. Der Arbeitgeber/Dienstherr muss bemüht sein, dass die Personalakte ein richtiges Bild des Beschäftigten in dienstlichen und persönlichen Beziehungen vermittelt. Da das Museum nicht das landesweit eingeführte Personalaktenverwaltungsprogramm EPOS zum aktuellen Nachweis der Personendaten nutzt, kommt in den von ihm geführten Personalakten den Personalbögen in dieser Hinsicht eine besondere Bedeutung zu. Sie enthalten jeweils eine Zusammenfassung von Informationen über die Beschäftigten.

Eine stichprobenweise Überprüfung einzelner Personalbögen zeigte, dass aufgrund veralteter Informationen kein richtiges Bild der Beschäftigten in dienstlichen und persönlichen Beziehungen wiedergegeben wird.

Beispielsweise führte der Personalbogen einer Beschäftigten als Ausbildungsstand den Abschluss als Zahnarthelferin auf. Als vorherige Tätigkeit wird eine Anstellung als Zahnarthelferin ausgewiesen. Der Abschluss als Verwaltungswirtin, die anschließende Tätigkeit als Sachbearbeiterin an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege und die darauf folgende Versetzung zum Museum wurden im Personalbogen nicht aufgelistet.

Eine weitere Beschäftigte wurde in ihrem Personalbogen trotz ihrer erneuten Eheschließung und Namensänderung im Jahr 2013 noch mit ihrem vorherigen Namen und mit einem ande-

ren Ehepartner geführt. Vier Adressänderungen von 2005 bis 2016 waren nicht in ihren Personalbogen eingepflegt worden. Ihre aktuelle Anschrift war nur in der Beiakte für die Vergütung auffindbar. Ebenso fehlte in ihrem Personalbogen die zwischenzeitliche Einstufung als schwerbehinderte Arbeitnehmerin mit einem Grad der Behinderung von 50.

Die Personalbögen aller Beschäftigten des Museums sind zu überprüfen und künftig aktuell zu halten.

(271) Das Museum will für alle Beschäftigten die Personalbögen vervollständigen bzw. aktualisieren.

(272) Der Landesrechnungshof geht von einer schnellstmöglichen Aktualisierung bzw. Vervollständigung der Personalbögen aus.

5 Anerkennung von Berufserfahrung

(273) Gemäß § 16 Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder werden die Beschäftigten bei ihrer Einstellung der Stufe 1 zugeordnet, sofern keine einschlägigen Berufserfahrungen vorliegen. Entsprechend der Zeiten einer ununterbrochenen Tätigkeit innerhalb derselben Entgeltgruppe bei ihrem Arbeitgeber erreichen sie beispielsweise nach einem Jahr in Stufe 1 die Stufe 2 und nach zwei Jahren in Stufe 2 die Stufe 3. Vorherige Berufserfahrungen können zu einer höheren Stufenzuordnung bei Einstellung führen.

Das Staatliche Museum Schwerin meldete dem Landesbesoldungsamt bei der Versetzung einer Beschäftigten fehlerhaft eine zu hohe bisherige Stufenlaufzeit. Daraus folgend wurde die Beschäftigte in eine zu hohe Erfahrungsstufe eingestuft. Sie befindet sich zwischenzeitlich zwar in ihrer ordnungsgemäßen Erfahrungsstufe, würde die nächst höhere Erfahrungsstufe jedoch ein Jahr zu früh erreichen.

Einer anderen Beschäftigten wurde laut Aktenlage das Volontariat als einschlägige Berufserfahrung anerkannt. Volontariatszeiten eröffnen jedoch ausdrücklich nicht die Möglichkeit einer höheren Stufenzuordnung.

Zukünftig ist bei der Einstellung von Beschäftigten ein besonderes Augenmerk auf die Stufenzuordnung zu legen.

(274) Das Finanzministerium teilte mit, dass es sich im zuerst genannten Fall um ein Büroversehen handele. Die Stufenlaufzeit der Beschäftigten werde entsprechend der Feststellung des Landesrechnungshofes verlängert.

Im zweiten Fall sei die höhere Stufenzuordnung nicht aufgrund einschlägiger Berufserfahrung, sondern wegen eines besonderen Personalgewinnungsinteresses erfolgt. Es sei lediglich versäumt worden, dies entsprechend zu dokumentieren.

(275) Das Museum hat im zweiten Fall in einem Vermerk die Stufenzuordnung mit dem Vorliegen einer mindestens dreijährigen einschlägigen Berufserfahrung begründet. Das Finanzministerium wird die neu angeführte Begründung der höheren Einstufung umfassend zu dokumentieren haben.

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

5 Beschaffung von wissenschaftlichen Großgeräten

Das Verfahren beim Programm „*Großgeräte der Länder*“ ist aufwändig und intransparent. Der Landesrechnungshof regte an, dass das Bildungsministerium und die Hochschulen eine Verständigung darüber herbeiführen, in welchen Fällen die Anträge der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Begutachtung vorgelegt werden sollen.

Die Hochschulen führten die Vergabeverfahren der vom Landesrechnungshof geprüften Großgerätebeschaffungen oftmals nicht ordnungsgemäß durch. Hierdurch verstießen sie sowohl gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als auch gegen den Wettbewerbsgrundsatz, das Gebot der Gleichbehandlung und das Transparenzgebot.

(276) Auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern können Hochschulen für die Anschaffung von Forschungsgroßgeräten Zuwendungen je zur Hälfte vom Bund und vom jeweiligen Land erhalten. Dazu leiten sie ihre Anträge an die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Die DFG begutachtet die Anträge und entscheidet über die Höhe der Zuwendungen. Sie stellt auch die anteiligen Bundesmittel zur Verfügung und prüft die Verwendungsnachweise. Des Weiteren können Hochschulen für Großgeräte, die überwiegend in der Lehre oder in der Krankenversorgung eingesetzt werden, Mittel vom Land im Rahmen des Programms „*Großgeräte der Länder*“ erhalten. Die Hochschulen beschaffen die Großgeräte im Rahmen vorgeschriebener Vergabeverfahren.

Der Landesrechnungshof prüfte vor diesem Hintergrund die Beschaffung wissenschaftlicher Großgeräte insbesondere in den Jahren 2014 und 2015. Er hat aber auch andere Haushaltsjahre in seine Betrachtungen einbezogen. Die örtlichen Erhebungen fanden im Bildungsministerium sowie an den beiden Universitäten und den Hochschulen in Wismar und Stralsund statt.

1 Verfahren beim Programm „*Großgeräte der Länder*“

(277) Im Gegensatz zu den von Bund und Ländern gemeinschaftlich finanzierten Forschungsgroßgeräten werden die im Rahmen des Programms „*Großgeräte der Länder*“ beschafften Geräte ausschließlich aus Landesmitteln finanziert. Diese stammen im Wesentlichen aus Mitteln, die der Bund den Ländern im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 als Kompensation für die Beendigung der Gemeinschaftsaufgabe „*Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken*“ für die Zeit vom 1. Januar 2007 bis zum 31.

Dezember 2019 zugesagt hatte. Im Unterschied zum gemeinsam von Bund und Ländern finanzierten Förderprogramm „*Forschungsgroßgeräte*“ gibt es beim Programm „*Großgeräte der Länder*“ keine rechtlichen Vorgaben zum Verfahren.

Im Prüfungszeitraum leitete das Ministerium nach einer Vorprüfung die Anträge der Hochschulen zur Begutachtung an die DFG weiter. Die DFG begutachtete die Anträge nach eigenen Qualitätskriterien. Nach Abschluss der Begutachtung gab die DFG eine Empfehlung zur Beschaffung des beantragten Großgerätes. Das Ministerium stellte den Hochschulen anschließend die Mittel in Höhe der von der DFG empfohlenen Investitionssumme zur Verfügung. Kontrollen zur Verwendung der Mittel, z. B. ob die Großgeräte entsprechend den Empfehlungen der DFG beschafft wurden, fanden nicht statt. Beschaffungen, die von der DFG-Empfehlung abwichen, hatten für die Hochschule keine Konsequenzen. Die Begutachtung der Anträge durch die DFG wurde auch beibehalten, nachdem ab dem Jahr 2016 den Hochschulen des Landes für einen Zeitraum von fünf Jahren feste Budgets für die Großgerätebeschaffungen zugewiesen wurden.

(278) Das Verfahren ist aufwändig und intransparent. Es gibt weder eine gemeinsame Vereinbarung der Länder mit der DFG noch eine Rechtsgrundlage, die eine Beteiligung der DFG beim Programm „*Großgeräte der Länder*“ vorsieht oder vorschreibt. Die Hochschulen können erst nach einem aufwändigen Antragsverfahren über die Landesmittel verfügen. Im Ergebnis kontrollierte das Ministerium dann nicht, wie die Hochschulen diese Mittel eingesetzt haben und ob sie den Empfehlungen der DFG gefolgt sind. Ein Verwaltungshandeln, das weder rechtlich vorgeschrieben ist noch Vorteile in der Sache bringt, verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Das Verfahren widerspricht zudem der Tendenz, den Hochschulen auch bei der Bewirtschaftung ihrer Mittel zunehmend mehr Autonomie zu gewähren.

(279) Der Landesrechnungshof empfahl, künftig grundsätzlich den Hochschulen die Entscheidung zu überlassen, ob und bei welchen Großgerätebeschaffungen sie die Anträge der DFG zur Prüfung vorlegen. Auch könnte erwogen werden, nur bei bestimmten Gerätegruppen, bei denen die DFG über eine besondere Expertise verfügt, eine verpflichtende Begutachtung vorzusehen (etwa bei zentralen Datenverarbeitungsanlagen).

(280) Das Ministerium erwiderte, dass zwischenzeitlich ein neues Verfahren etabliert worden sei, wonach die Hochschulen im Anschluss an die Beschaffung zur Vorlage von Rechnungsunterlagen aufgefordert würden. Es kündigte ergänzend an, zukünftig stichprobenhaft „*Vor-Ort-Kontrollen*“ durchzuführen. An der externen Begutachtung durch die DFG wolle es festhalten. Eine den DFG-Gutachtern vergleichbare Kompetenz in Bezug auf die Prüfung von Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der vorgesehenen Beschaffungen

sei weder auf Seiten des Ministeriums noch der Hochschulen vorhanden. Beim Verzicht auf das gegenwärtige Peer-Review-Verfahren innerhalb der Wissenschafts-Fach-Community könnten Fehlanreize in der Weise gesetzt werden, dass nicht die wissenschaftliche Notwendigkeit, sondern wissenschaftsfremde Aspekte die Beschaffung eines Großgeräts beeinflussen. Eine unsachgemäße Begrenzung der Hochschulautonomie sei nicht festzustellen.

(281) Der Landesrechnungshof bewertete das vom Ministerium inzwischen eingeleitete Kontrollverfahren positiv. Im Übrigen hielt er an seiner Auffassung fest, dass die Begutachtung der Anträge beim Programm „*Großgeräte der Länder*“ durch die DFG eher die Ausnahme als die Regel darstellen sollte. Der Landesrechnungshof gab zu bedenken, dass sich der einzelne Wissenschaftler zunächst in einem hochschulinternen Auswahlverfahren durchsetzen muss, weil die zur Verfügung stehenden Mittel für die Erfüllung des gesamten Gerätebedarfs einer Hochschule regelmäßig nicht ausreichen dürften. Dies gilt umso mehr in dem seit 2016 geltenden Verfahren, in welchem die einzelnen Wissenschaftler einer Hochschule im Wettbewerb um die auf fünf Jahre festgelegten Mittel des neuen Hochschulgerätekorridors stehen. Für die Befürchtung des Ministeriums, bei der Gerätewahl würden wissenschaftsferne Erwägungen angestellt, hatte die Prüfung nichts ergeben.

Der Landrechnungshof regte daher an, dass das Ministerium und die Hochschulen eine Verständigung darüber herbeiführen, in welchen Fällen die Anträge der DFG zur Begutachtung vorgelegt werden sollen.

2 Großgerätebeschaffungen durch die Hochschulen

(282) Nach Bewilligung der Zuwendungen bzw. Empfehlung der Beschaffung durch die DFG führen die Hochschulen die Vergabeverfahren durch. Als öffentliche Auftraggeber haben sie dabei sowohl haushaltsrechtliche als auch vergaberechtliche Bestimmungen zu beachten.

2.1 Verhandlungen vor Beginn des Vergabeverfahrens

(283) Die Anträge auf Mittel zur Finanzierung von Großgeräten, die der DFG zur Begutachtung und Entscheidung vorzulegen sind, werden von dem jeweils federführenden Wissenschaftler ausgefüllt und unterschrieben. Nach den Vorgaben der DFG sind diesen Anträgen stets aktuelle Firmenangebote beizufügen. Nach Bewilligung der Mittel bzw. Empfehlung der Beschaffung durch die DFG stellt der Wissenschaftler den Beschaffungsantrag für das Großgerät an die Hochschulverwaltung, die das Vergabeverfahren durchführt.

Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Wissenschaftler vor Beginn des Vergabeverfahrens Verhandlungen mit den Anbietern der im Antrag an die DFG favorisierten Geräte führten. So waren z. B. in mehreren Fällen den Beschaffungsanträgen an die Hoch-

schulverwaltung geänderte Angebote der favorisierten Anbieter bzw. Hersteller beigefügt. Die Angebotspreise entsprachen dabei mehrfach nahezu exakt dem von der DFG für ausreichend erachteten Beschaffungspreis. In einem Fall ließ der antragstellende Wissenschaftler das von ihm favorisierte Gerät bereits vor Beginn des Vergabeverfahrens beim Hersteller für sich reservieren. In einem anderen Fall wurde das Unternehmen, das später auch den Zuschlag erhielt, bereits vor Bekanntmachung der Öffentlichen Ausschreibung mit vollständigen Vergabeunterlagen über die beabsichtigte Auftragsvergabe informiert.

(284) Verhandlungen mit Unternehmen im Vorfeld des Vergabeverfahrens sowie die vorzeitige Unterrichtung einzelner Unternehmen über die bevorstehende Vergabe verstoßen gegen den Wettbewerbsgrundsatz und das Gebot der Gleichbehandlung. Der Wettbewerbsgrundsatz in Kombination mit dem Gleichheitsgebot ist das tragende Prinzip des Vergaberechts. Er dient nicht nur dazu, das beste Preis-Leistungs-Verhältnis zu erzielen, sondern er schützt auch den Wettbewerb als volkswirtschaftlich sinnvolle Institution sowie die Wettbewerber selbst.

(285) Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, das Verfahren für die Beschaffung wissenschaftlicher Großgeräte so zu gestalten, dass sämtliche Anträge an die DFG über die Vergabestelle der Hochschulverwaltung geleitet werden. Sofern es erforderlich ist, im Rahmen der Markterkundung Informationen über Großgeräte von ausgewählten Unternehmen einzuholen, sollten diese durch die Vergabestelle und nicht durch den antragstellenden Wissenschaftler eingeholt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die angefragten Unternehmen keinen wettbewerbsrelevanten Vorsprung erhalten. Mit einem solchen Verfahren könnten vergaberechtliche Risiken vermieden werden.

(286) Das Ministerium teilte mit, der Empfehlung des Landesrechnungshofes werde gefolgt. Zukünftig sollen die Anträge über die Vergabestellen der Hochschulen an das Ministerium zur Weiterleitung an die DFG übersandt werden.

2.2 Änderung des Leistungsumfangs nach Begutachtung durch die DFG

(287) Der federführende Wissenschaftler legt in seinem an die DFG gerichteten Antrag die Art und den notwendigen Umfang des zu beschaffenden Großgerätes fest. Das Großgerät ist dabei die Summe der Geräteteile einschließlich Zubehör, die für einen vorgesehenen Betriebszustand eine Betriebseinheit bildet.

Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Hochschulen in mehreren Fällen einen größeren Lieferumfang beauftragten, als dies im Antrag an die DFG für erforderlich angegeben und von der DFG empfohlen bzw. bewilligt worden war. Dies wurde möglich, indem sich finanzielle Spielräume durch günstigere Angebotspreise im Rahmen des Vergabeverfahrens

oder aufgrund von Abweichungen zum ursprünglich angegebenen notwendigen Umfang des zu beschaffenden Großgerätes ergaben. So wurden den Hochschulen z. B. häufig hohe Nachlässe gewährt. Die Hochschulrabatte betrug in Einzelfällen mehr als 60 % vom Listenpreis. Da der Listenpreis im Regelfall dem Antrag zugrunde gelegt wurde, entstanden finanzielle Freiräume. Diese nutzten die Hochschulen, um zusätzliche Ausstattungen zu finanzieren.

In keinem der genannten Fälle hatte das Ministerium geprüft, ob die tatsächliche Beschaffung der Bewilligung bzw. Empfehlung der DFG entsprach. Ob und in welcher Tiefe die DFG den Umfang der Beschaffung mit der Bewilligung abgleicht, ist dem Landesrechnungshof nicht bekannt. Die Hochschulen legen in unterschiedlichem Umfang dem einseitigen Verwendungsnachweisformular weitere Unterlagen über die Beschaffung bei.

(288) Sofern die Hochschulen den Leistungsumfang nach der Begutachtung der Anträge durch die DFG erweiterten, verstießen sie regelmäßig gegen das Sparsamkeitsprinzip. Der vergrößerte Leistungsumfang war zur Erfüllung des angegebenen Zwecks nicht erforderlich. Das Sparsamkeitsprinzip verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mittelaufwand zu erzielen. Demzufolge sind die Hochschulen auch bei der Beschaffung von wissenschaftlichen Großgeräten verpflichtet, die bewilligten bzw. zugewiesenen Mittel nur im notwendigen und nicht im möglichen Umfang einzusetzen. Falls im Rahmen des Förderprogramms „*Forschungsgroßgeräte*“ die Mittel nicht zweckentsprechend oder unter Verstoß gegen das Sparsamkeitsprinzip verwendet werden, kann dies zudem zu Rückforderungen führen.

(289) Das Ministerium teilte mit, es akzeptiere die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes. Gleichzeitig führte es an, dass die Hochschulen dem Ministerium nunmehr die Abrechnungen der beschafften Großgeräte vorlegen müssten. Inwiefern in diesem Rahmen ein Abgleich der beschafften Komponenten erfolgen könne, werde noch geprüft.

(290) Der Landesrechnungshof bewertet das vom Ministerium inzwischen eingeleitete Kontrollverfahren positiv in Bezug auf die Einhaltung des Sparsamkeitsprinzips bei künftigen Großgerätebeschaffungen.

2.3 Wahl der Vergabeart

(291) In den Jahren 2014 und 2015 waren Aufträge oberhalb des EU-Schwellenwertes von 207.000 Euro (netto) grundsätzlich im offenen Verfahren und unterhalb des Schwellenwertes im Wege der Öffentlichen Ausschreibung zu vergeben. Die anderen Verfahrensarten waren nach dem Vergaberecht nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig.

Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Hochschulen lediglich in fünf von 25 geprüften Fällen die Beschaffungsaufträge für Großgeräte im Wege einer Öffentlichen Ausschreibung bzw. eines offenen Verfahrens vergaben. In den meisten Fällen wurden die Aufträge freihändig oder im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb vergeben.

- So beschafften mehrere Hochschulen z. B. in Fällen, bei denen der Auftragswert über dem Schwellenwert lag, das Großgerät im Wege des Verhandlungsverfahrens mit nur einem Bieter. Als Begründung gaben sie an, dass lediglich ein Anbieter in Betracht käme, da nur dieser die Leistungen erfüllen könne. Die vorangegangenen Markterkundungen in Vorbereitung der Anträge an die DFG hatten jedoch ergeben, dass weitere Hersteller derartige Großgeräte anbieten konnten.
- In einem Fall schrieb eine Hochschule die Leistung öffentlich so aus, dass daraus ein bestimmter Maschinentyp erkennbar war, der nur von einem Hersteller geliefert werden konnte. Nebenangebote jeglicher Art hatte die Hochschule nicht zugelassen. Die im Leistungsverzeichnis vorgenommene Eingrenzung wurde bereits im Antrag an die DFG damit begründet, dass eine vorhandene Werkzeugeinmessstation weiterhin genutzt werden solle. Nach dem Protokoll zur Eröffnung der Angebote gingen lediglich ein Angebot und eine Absage ein.
- Mehrere Hochschulen beschafften in Einzelfällen das Großgerät nicht als Komplettgerät, sondern als Kombination mehrerer Komponenten. Die einzelnen Komponenten wurden dabei überwiegend im Wege der Freihändigen Vergabe erworben.

(292) Die Hochschulen hatten im Prüfungszeitraum den Wettbewerb erheblich eingeschränkt und somit gegen den Wettbewerbsgrundsatz verstoßen, denn sie hatten Aufträge überwiegend nicht im Wege der Öffentlichen Ausschreibung bzw. des offenen Verfahrens vergeben. Ein Verstoß gegen den Wettbewerbsgrundsatz ist immer auch ein Verstoß gegen das Gebot der Gleichbehandlung sowie ein Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Im Einzelnen bemerkte der Landesrechnungshof:

- Ausnahmetatbestände, die bei Auftragswerten oberhalb des Schwellenwertes eine Auftragsvergabe im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb rechtfertigen, sind sehr eng auszulegen. Die Einschätzung des Auftraggebers, dass ein bestimmter Anbieter die Leistung am besten erfüllen könne, genügt nicht. Vielmehr muss der Nachweis erbracht werden, dass allein dieser Anbieter in Betracht kommt. Ggf. muss der Auftraggeber ein Interessenbekundungsverfahren anstellen, um zu prüfen, ob wirklich nur ein Unternehmen zur Ausführung des Auftrages in der Lage ist. In den o. g. Fällen hatte bereits die Markterkundung im Rahmen des Antrages

an die DFG ergeben, dass mehrere Unternehmen entsprechende Geräte anbieten können.

- Es ist nach dem Vergaberecht unzulässig, die Leistungsbeschreibung ohne sachlichen Grund so zu formulieren, dass nur ein bestimmtes Unternehmen zur Ausführung des Auftrags in der Lage ist. Soweit ausnahmsweise für die Leistung aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt, ist die Freihändige Vergabe der Leistung zulässig.
- Mit der Freihändigen Vergabe von Teilleistungen schränkten die Hochschulen den Wettbewerb unzulässig ein. Nach den von Bund und Ländern im Rahmen der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz vereinbarten Ausführungsbestimmungen zur gemeinschaftlichen Förderung der Forschungsgroßgeräte ist ein Großgerät die Summe der Geräteteile einschließlich Zubehör, die für einen vorgesehenen Betriebszustand eine Betriebseinheit bildet. Das zulässige Vergabeverfahren ergibt sich demzufolge aus dem Gesamtauftragswert des Großgerätes. Die Beschaffung der einzelnen Komponenten wäre durch die Aufteilung der Gesamtleistung in Lose zu realisieren gewesen.

(293) Das Ministerium leitete dem Landesrechnungshof die Stellungnahmen der Hochschulen zu, gab selbst aber keine Stellungnahme zu den dargestellten Feststellungen ab.

Die Hochschulen teilten überwiegend mit, die vom Landesrechnungshof durchgeführte Prüfung und die dort getroffenen Feststellungen seien Anlass gewesen, die hochschuleigenen Prozesse zu prüfen. Auf die Einhaltung vergaberechtlicher Regelungen wollen sie künftig noch genauer achten und das Personal noch besser schulen. Eine Hochschule teilte mit, die Inanspruchnahme des Landesamtes für Innere Verwaltung und dessen Expertise im Bereich der Beschaffung hätten zusätzlich dazu beigetragen, Fehlerquellen abzustellen.

(294) Der Landesrechnungshof hält das Vorgehen der Hochschulen für geeignet, um bei zukünftigen Vergabeverfahren Fehler zu vermeiden.

2.4 Folgekosten

(295) Eine Hochschule vergab im Jahr 2015 den Auftrag für ein wissenschaftliches Großgerät, ohne dass sie vorher die Kosten für notwendige bauliche Maßnahmen zum Betrieb des Geräts in dem dafür vorgesehenen Raum ermittelt hatte. Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes schätzte die Hochschule die Folgekosten für das beauftragte Gerät um ca. 90.000 Euro höher ein als für die anderen angebotenen Geräte. Bis zum Ende der örtlichen Erhebungen im Februar 2017 war der für die Aufstellung des Geräts vorgesehene

Raum nicht fertiggestellt worden. Das im Juni 2015 gelieferte Gerät hatte der Antragsteller in einem anderen Raum provisorisch aufbauen lassen.

(296) Die Hochschule hatte den Zuschlag auf das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaftlichste Angebot zu erteilen, d. h. auf das Angebot mit dem besten Preis-/Leistungsverhältnis. Bei der Beschaffung des Großgerätes waren daher nicht nur die Anschaffungskosten zu berücksichtigen, sondern auch die mit der Beschaffung verbundenen Folgekosten in die Betrachtung einzubeziehen. Da die Hochschule die Folgekosten unberücksichtigt ließ, war nicht sichergestellt, dass der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt wurde.

(297) Der Landesrechnungshof empfahl, dass die Hochschulen sich bereits vor Antragstellung über Folgekosten sowie Art, Umfang und Dauer ggf. erforderlich werdender Maßnahmen zur Herstellung der für das Großgerät benötigten Infrastruktur vergewissern.

(298) Das Ministerium hatte sich dazu nicht geäußert.

Die Hochschule teilte mit, sie nehme die Feststellung des Landesrechnungshofes zum Anlass, die hochschuleigenen Prozesse zu prüfen, auf die Einhaltung vergaberechtlicher Regelungen noch genauer zu achten und das Personal noch besser zu schulen.

Eine andere Hochschule teilte mit, sie komme der Empfehlung des Landesrechnungshofes bereits im Rahmen der internen Antragsbewilligung nach. So werde über die „Anzeige eines (Forschungs-)Großgeräteantrages“ unter anderem das Dezernat – Zentrale Dienste und Liegenschaften – involviert und zusätzlich zur Einschätzung des Wissenschaftlers mit einer Kostenschätzung beauftragt.

(299) Der Landesrechnungshof hält die Einbeziehung des Dezernats – Zentrale Dienste und Liegenschaften – für geeignet, um die voraussichtlichen Gesamtkosten einschließlich Folgekosten der Großgerätebeschaffung zu ermitteln. Nur dann, wenn auch die Folgekosten in die Betrachtungen einbezogen werden, kann eine sachgerechte Entscheidung über die Auftragsvergabe getroffen werden.

2.5 Dokumentationspflichten

(300) Nach dem Vergaberecht sind die Aufträge im Wege transparenter Vergabeverfahren zu vergeben. Denn nur so sind ein chancengleicher Wettbewerb und ein Schutz vor Willkür gewährleistet. Dementsprechend sind die Vergabeverfahren nach den einschlägigen vergaberechtlichen Bestimmungen von Anbeginn fortlaufend zu dokumentieren. Dabei müssen die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden.

Die Hochschulen dokumentierten im Prüfungszeitraum häufig einzelne Stufen des Vergabeverfahrens nicht oder unvollständig. Im Einzelnen stellte der Landesrechnungshof Folgendes fest:

- Eine Hochschule machte in mehreren Fällen Verhandlungen mit Bietern nicht aktenkundig und nahm Angebote unberücksichtigter Bieter nicht immer zu den Vergabeakten.
- Die Hochschulen dokumentierten in mehreren Fällen nicht die Begründungen für die Wahl der Vergabeart sowie für Abweichungen des beschafften Geräts in Bezug auf die in den Anträgen an die DFG oder im Leistungsverzeichnis angegebenen Merkmale.
- Des Weiteren fehlten in den Vergabeakten in einigen Fällen die Angebotsaufforderungen, Nachweise für Marktrecherchen, Protokolle zu Abstimmungsgesprächen, der Nachweis zur öffentlichen Bekanntmachung einer Ausschreibung sowie die Zuschlags- oder Auftragserteilung.

(301) Die mangelhafte Dokumentation der einzelnen Stufen eines Vergabeverfahrens verstößt gegen das Transparenzgebot. Bei fehlenden oder unvollständigen Aufzeichnungen ist nicht sichergestellt, dass die Vergabeentscheidungen nachvollzogen und überprüft werden können. Eine unzureichende Dokumentation kann dazu führen, dass ein Bieter in seinem subjektiven Recht auf Einhaltung der Vergabebestimmungen verletzt wird und erfolgreich ein Vergabenachprüfungsverfahren betreiben kann.

(302) Das Ministerium hat sich zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes nicht geäußert.

Eine Hochschule räumte die Mängel in der Dokumentation ein und will sie abstellen. Eine andere Hochschule teilte mit, die Beanstandung des Landesrechnungshofes könne nicht in jedem Fall nachvollzogen werden. So bedeute z. B. die angegebene Vergabeart „*Verhandlungsverfahren*“ nicht, dass zwingend Verhandlungen geführt worden seien. Für Verhandlungen habe von Seiten des Nutzers kein Bedarf bestanden, da die gewünschte Ausstattung angeboten worden sei.

(303) Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Verhandlungsverfahren nach dem Vergaberecht solche Verfahren sind, bei denen sich der öffentliche Auftraggeber mit oder ohne vorherigen Teilnahmewettbewerb an ausgewählte Unternehmen wendet, um mit einem oder mehreren Unternehmen über die Angebote zu verhandeln. Sofern die Hochschule Aufträge im „*Verhandlungsverfahren*“ vergibt ohne über die Angebote zu verhandeln, so ist die Begründung dafür ebenfalls zu dokumentieren.

6 Wirtschaftliche Entwicklung der Universitätsmedizinen Rostock und Greifswald 2013 bis 2016

Im Zeitraum 2013 bis 2015 hat sich bei der Universitätsmedizin Greifswald die Ertrags- und Liquiditätslage verschlechtert. Deshalb wurden verstärkt Kassenkredite des Landes in Anspruch genommen. Sanierungsmaßnahmen führten bereits im Geschäftsjahr 2016 zu einer Verbesserung des Jahresergebnisses und zu einem Rückgang der Kassenverstärkungsmittel. Die positive Geschäftsentwicklung hat sich im Geschäftsjahr 2017 fortgesetzt. Die Liquiditätslage der Universitätsmedizin Greifswald ist angespannt, zeigt aber eine positive Entwicklung.

(304) In einer vom Landesrechnungshof 2011/2012 durchgeführten Prüfung der Risikofrüherkennungssysteme ergaben sich Management- und Steuerungsdefizite bei der Universitätsmedizin Rostock und der Universitätsmedizin Greifswald. Anlässlich einer Nachschauprüfung im Jahr 2014 hat der Landesrechnungshof insbesondere bei der Universitätsmedizin Greifswald festgestellt, dass sich die Ertrags- und Liquiditätslage verschlechterte. Dies war auf eine durch Tarifabschlüsse bedingte Erhöhung der Personalkosten sowie Defizite im Forderungsmanagement zurückzuführen, welche nicht durch Leistungssteigerungen kompensiert werden konnten.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern haftet unbegrenzt für die Verbindlichkeiten der Universitätsmedizinen. Deshalb stellt das Land zur Vermeidung von Liquiditätsengpässen den Universitätsmedizinen Kassenverstärkungskredite zur Verfügung. Zum Jahresende 2015 hatte die Universitätsmedizin Rostock Kassenverstärkungskredite i. H. v. 9,2 Mio. Euro in Anspruch genommen. Bei der Universitätsmedizin Greifswald belief sich die Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite auf 30,5 Mio. Euro. Wegen der sich abzeichnenden wirtschaftlichen Entwicklung im Geschäftsjahr 2016 wurden auf Basis des § 2 Abs. 7 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Mecklenburg-Vorpommern für die Haushaltsjahre 2016 und 2017¹⁵⁵ die Kassenverstärkungskredite erhöht. Die Obergrenzen wurden für die Universitätsmedizin Rostock auf 38,2 Mio. Euro und für die Universitätsmedizin Greifswald auf 52,0 Mio. Euro festgelegt.

Die Universitätsmedizin Greifswald hat 2016 ein Sanierungskonzept erarbeitet, das vom Aufsichtsrat beschlossen wurde.

Auf Basis wichtiger Kennzahlen wird im Folgenden die wirtschaftliche Entwicklung der Universitätsmedizinen Rostock und Greifswald für die Geschäftsjahre 2013 bis 2016 zusam-

¹⁵⁵ Haushaltsbegleitgesetz 2016/2017, GVObI. M-V S. 162.

menfassend dargestellt. Grundlage dieser Darstellung sind die Jahresabschlüsse für die genannten Geschäftsjahre.

1 Universitätsmedizin Rostock

1.1 Zusammenfassung wichtiger Kennzahlen

Tabelle 19: Zusammenfassung Kennzahlen der Universitätsmedizin Rostock, 2013-2016, in 1.000 Euro

	2013	2014	2015	2016
	in 1.000 Euro			
Betriebsergebnis	3.076	4.429	15.193	14.037
Jahresergebnis	4.078	5.869	11.979	13.061
Eigenkapital	27.830	33.700	45.661	58.721
Wirtschaftliches Eigenkapital ¹⁵⁶	215.519	225.321	247.183	266.295
Cashflow aus der laufenden Geschäftstätigkeit	1.709	3.235	4.418	22.615

Quelle: Universitätsmedizin Rostock; eigene Berechnungen.

(305) Das Betriebsergebnis als Saldo aus Erträgen und Aufwendungen (ohne Finanzergebnis) ist seit 2013 stetig gestiegen. Die jährlich steigenden Personal- und Materialaufwendungen konnten durch die Erhöhung der Umsatzerlöse kompensiert werden. Wesentlicher Kostenfaktor ist der Personalaufwand, der für die ca. 3.400 Mitarbeiter rd. 61 % der Gesamtleistung der Universitätsmedizin Rostock beträgt.

Das Eigenkapital ist wegen der Thesaurierung der Jahresergebnisse im Vergleichszeitraum im selben Verhältnis gestiegen. Die Steigerung des wirtschaftlichen Eigenkapitals fiel durch die relativ geringe Investitionstätigkeit und die damit verbundenen geringeren Zuwendungen für die Investitionen weniger stark aus. Derzeit (Beginn des Neubaus der „Zentrale Medizinische Funktionen“ im Juni 2016) finden am Standort der Universitätsmedizin Rostock umfangreiche Neubau- und Sanierungsmaßnahmen statt.

¹⁵⁶ Das wirtschaftliche Eigenkapital setzt sich aus dem festgesetzten Kapital, den Rücklagen, dem Bilanzgewinn sowie den Sonderposten zur Finanzierung des Anlagevermögens (Landeszuschüsse für Investitionen) zusammen.

1.2 Ertragslage

Tabelle 20: Ausgewählte Kennziffern der Universitätsmedizin Rostock zur Ertragslage, 2013-2016, in 1.000 Euro

	2013	2014	2015	2016
	in 1.000 Euro			
Umsatzerlöse	225.656	229.740	264.716	282.528
Zuweisungen und Zuschüsse der öffentlichen Hand ¹⁵⁷	48.284	49.883	51.984	53.165
Materialaufwand	83.309	79.705	85.171	93.185
Personalaufwand	175.387	190.059	187.766	199.263
Betriebsergebnis	3.076	4.429	15.193	14.037
Jahresergebnis	4.078	5.869	11.979	13.061

Quelle: Universitätsmedizin Rostock; eigene Berechnungen.

(306) Die Ertragslage der Universitätsmedizin Rostock von 2013 bis 2016 ist durch kontinuierliche Leistungssteigerungen geprägt. Die korrespondierenden Material- und Personalaufwendungen stiegen im Verhältnis weniger, was zu einem Anstieg der Betriebs- und Jahresergebnisse führte. Auch für das Geschäftsjahr 2017 prognostiziert der Vorstand einen Jahresüberschuss.

1.3 Vermögenslage

Tabelle 21: Ausgewählte Kennziffern der Universitätsmedizin Rostock zur Vermögenslage, 2013-2016, in 1.000 Euro

	2013	2014	2015	2016
	in 1.000 Euro			
Lang- und mittelfristig gebundenes Vermögen	207.356	212.691	223.018	229.045
Kurzfristig gebundenes Vermögen	85.159	94.606	96.045	112.508
Eigenkapital	27.830	33.700	45.661	58.721
Sonderposten zum Anlagevermögen	187.689	191.621	201.522	207.574
Langfristige Rückstellungen	4.050	2.367	1.748	2.450
Kurzfristiges Fremdkapital	65.742	71.721	70.132	72.808

Quelle: Universitätsmedizin Rostock; eigene Berechnungen.

(307) Durch die positiven Jahresergebnisse erhöhte sich das Eigenkapital der Universitätsmedizin Rostock stetig. Die Eigenkapitalquote beträgt zum 31. Dezember 2016 17,2 %. Die Zuschüsse zur Finanzierung der Vermögensgegenstände des Anlagevermögens werden passiviert und betragen zum 31. Dezember 2016 207,5 Mio. Euro. Zu diesem Zeitpunkt ist das lang- und mittelfristige Vermögen zu 117,3 % durch das lang- und mittelfristige Kapital gedeckt.

¹⁵⁷ Soweit nicht unter Erträgen aus Zuwendungen zur Finanzierung von Investitionen dargestellt.

1.4 Finanzlage

Tabelle 22: Ausgewählte Kennziffern der Universitätsmedizin Rostock zur Finanzlage, 2013-2016, in 1.000 Euro

	2013	2014	2015	2016
	in 1.000 Euro			
Cashflow aus der laufenden Geschäftstätigkeit	1.709	3.235	4.418	22.615
Cashflow aus der Investitionstätigkeit	-875	-1.769	-26.356	-24.417
Cashflow aus der Finanzierungstätigkeit	1.585	684	18.244	28.281
Veränderung des Finanzmittelfonds	2.419	2.150	-3.694	26.479
Liquide Mittel	21.011	27.205	14.802	14.526
Kassenkredit	15.580	19.624	9.239	0

Quelle: Universitätsmedizin Rostock; eigene Berechnungen.

(308) Der Cashflow aus der laufenden Geschäftstätigkeit ist im Betrachtungszeitraum durchgängig positiv. Zum 31. Dezember 2016 verfügt die Universitätsmedizin Rostock über liquide Mittel von 14,5 Mio. Euro. Die in 2015 begonnenen Investitionsmaßnahmen spiegeln sich in einem im Vergleich zu den Vorjahren deutlich höheren Cashflow aus der Investitions- und Finanzierungstätigkeit. Die Liquidität ist sowohl kurz- als auch langfristig gesichert.

2 Universitätsmedizin Greifswald

2.1 Zusammenfassung wichtiger Kennzahlen

Tabelle 23: Zusammenfassung Kennzahlen der Universitätsmedizin Greifswald, 2013-2016, in 1.000 Euro

	2013	2014	2015	2016
	in 1.000 Euro			
Betriebsergebnis	-443	-9.557	-12.072	-7.767
Jahresergebnis	2.309	-13.451	-14.268	-7.860
Eigenkapital	21.616	8.009	-6.258	-14.118
Wirtschaftliches Eigenkapital ¹⁵⁸	345.384	319.451	294.762	287.751
Cashflow aus der laufenden Geschäftstätigkeit	5.388	-644	4.602	8.768

Quelle: Universitätsmedizin Greifswald; eigene Berechnungen.

(309) Die Betriebs- und die Jahresergebnisse haben sich von 2013 bis 2015 erheblich verschlechtert. Dies ist vor allem dadurch bedingt, dass die Ertragssteigerungen nicht in ausreichendem Umfang die Aufwandssteigerungen kompensieren konnten. So stiegen in 2015 die Erlöse aus Krankenhausleistungen nur um 0,8 %, während der Anstieg der Personalaufwendungen 1,8 % und der sonstigen betrieblichen Aufwendungen 6,2 % betrug. Die Jahreser-

¹⁵⁸ Das wirtschaftliche Eigenkapital setzt sich aus den Rücklagen, dem Bilanzgewinn/Bilanzverlust sowie den Sonderposten zur Finanzierung des Anlagevermögens zusammen.

gebnisse 2014 bis 2016 sind außerdem durch außerordentliche Vorgänge beeinflusst, die nicht dem Betriebsbereich zuzuordnen sind (2014 -3,9 Mio. Euro; 2015 -1,2 Mio. Euro; 2016 -0,9 Mio. Euro). Hauptsächlich betreffen diese einmaligen Vorgänge die Abwertung der Beteiligung an der Kreiskrankenhaus Wolgast GmbH, die Zuführungen zur Rückstellung für Zytostatika, MDK-Risiken und Personalaufwendungen, Wertberichtigungen auf Forderungen sowie Ausgleiche für Vorjahre. 2016 konnte das Betriebsergebnis im Vergleich zum Vorjahr insbesondere durch Erlössteigerungen und die Umsetzung erster Maßnahmen des Sanierungskonzeptes um 4,3 Mio. Euro verbessert werden. Korrespondierend zu den Jahresergebnissen hat das Eigenkapital abgenommen. So wurde 2015 erstmals ein „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ (6,2 Mio. Euro) ausgewiesen.

2.2 Ertragslage

Tabelle 24: Ausgewählte Kennziffern der Universitätsmedizin Greifswald zur Ertragslage, 2013-2016, in 1.000 Euro

	2013	2014	2015	2016
	in 1.000 Euro			
Umsatzerlöse ¹⁵⁹	217.658	230.546	223.856	238.351
Zuweisungen und Zuschüsse der öffentlichen Hand ¹⁶⁰	49.574	50.940	67.926	68.867
Materialaufwand ¹⁶¹	90.446	93.785	90.676	92.254
Personalaufwand	166.954	176.899	180.159	185.469
Betriebsergebnis	-443	-9.557	-12.072	-7.767
Jahresergebnis	2.309	-13.451	-14.268	-7.860

Quelle: Universitätsmedizin Greifswald; eigene Berechnungen.

(310) Durch Leistungssteigerungen und die Umsetzung erster Maßnahmen des Sanierungskonzeptes konnte in 2016 erstmals seit 2013 eine Verbesserung des Jahresergebnisses gegenüber dem Vorjahr (6,4 Mio. Euro) erreicht werden. Diese Ergebnisverbesserung war trotz der Steigerung des TV-UMN zur Angleichung an den TV-L zum 1. Januar 2016 (5,4 %) und zum 1. März 2016 (2,3 %) sowie der Steigerung des TV-UMN-Ärzte zum 1. Juli 2016 (2,2 %) durch eine erhebliche Steigerung der Umsatzerlöse möglich. Auch für 2017 wird ein negatives Jahresergebnis erwartet.

Im Sanierungskonzept steht die Erschließung von Erlös- und Wachstumspotenzialen im Fokus. Als Ergebnis der ersten Grobanalyse wurde ein Optimierungspotenzial von über 30 Mio. Euro definiert. Hieraus wurden inzwischen konkrete Maßnahmenpläne entwickelt. In 2016 wurden Projekteffekte von rund 14 Mio. Euro mit konkreten Maßnahmenplänen hinterlegt, die

¹⁵⁹ Darstellung 2013 bis 2015 abweichend von den Einzelabschlüssen nach BilRUG.

¹⁶⁰ Soweit nicht unter Erträgen aus Zuwendungen zur Finanzierung von Investitionen dargestellt; Darstellung abweichend vom Einzelabschluss nach BilRUG.

¹⁶¹ Darstellung 2015 abweichend vom Einzelabschluss nach BilRUG.

sich auf die Jahre 2016 bis 2019 erstrecken. Davon wurden 2016 bereits 2,4 Mio. Euro realisiert.

2.3 Vermögenslage

Tabelle 25: Ausgewählte Kennziffern der Universitätsmedizin Greifswald zur Vermögenslage, 2013-2016, in 1.000 Euro

	2013	2014	2015	2016
	in 1.000 Euro			
Lang- und mittelfristig gebundenes Vermögen	400.065	378.170	364.137	362.415
Kurzfristig gebundenes Vermögen inkl. RAP	61.207	64.950	62.289	61.261
Eigenkapital	21.616	8.009	-6.258	-14.118
Sonderposten zum Anlagevermögen	323.768	311.442	301.020	301.870
Langfristige Rückstellungen	12.926	8.667	6.460	5.057
Langfristige Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	23.501	19.864	16.862	14.546
Kurzfristiges Fremdkapital inkl. RAP	79.461	95.137	108.342	116.321

Quelle: Universitätsmedizin Greifswald; eigene Berechnungen.

(311) Durch die verschlechterte Ertragslage ist seit 2015 kein Eigenkapital mehr vorhanden. Zum 31. Dezember 2016 übersteigen die kurzfristigen Schulden (87,6 Mio. Euro) das kurzfristig gebundene Vermögen (Finanzmittelfonds -23,4 Mio. Euro, kurzfristige Forderungen 46,5 Mio. Euro, Vorräte 10,6 Mio. Euro) um 53,9 Mio. Euro.

2.4 Finanzlage

Tabelle 26: Ausgewählte Kennziffern der Universitätsmedizin Greifswald zur Finanzlage, 2013-2016, in 1.000 Euro

	2013	2014	2015	2016
	in 1.000 Euro			
Cashflow aus der laufenden Geschäftstätigkeit	5.388	-644	4.602	8.768
Cashflow aus der Investitionstätigkeit	-1.197	3.766	-13.415	-26.457
Cashflow aus der Finanzierungstätigkeit	-3.430	-3.538	10.268	21.766
Veränderung des Finanzmittelfonds	762	-416	1.455	4.077
Liquide Mittel	2.948	2.532	3.014	3.694
Kassenkredit	31.534	31.459	30.488	27.089

Quelle: Universitätsmedizin Greifswald; eigene Berechnungen.

(312) Der positive Cashflow aus der laufenden Geschäftstätigkeit und die Erhöhung des Finanzmittelfonds in 2016 um insgesamt 4,1 Mio. Euro lassen einen positiven Trend der Liquiditätslage erkennen. Die kurz- und mittelfristigen Liquiditätskennziffern bleiben jedoch nega-

tiv. Die Zahlungsfähigkeit der Universitätsmedizin Greifswald war im Zeitraum 2013 bis 2016 nur über die Kassenverstärkungskredite des Landes gesichert. Durch Leistungssteigerungen und die Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen konnte die Inanspruchnahme des Kassenkredites 2017 deutlich reduziert werden.

3 **Ausblick¹⁶²**

(313) Die Universitätsmedizin Rostock prognostiziert auch für das Geschäftsjahr 2017 einen Jahresüberschuss. Die Liquidität ist kurz- und mittelfristig gesichert.

(314) Die Ertrags- und Liquiditätslage der Universitätsmedizin Greifswald hat sich im Geschäftsjahr 2017 durch Leistungssteigerungen und die Umsetzung des Sanierungskonzeptes weiter verbessert. Die Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite wurde deutlich reduziert. Kurz- und mittelfristig bleibt die Liquiditätslage jedoch weiter angespannt.

(315) Das Bildungsministerium hat verschiedene Einwendungen erhoben und Änderungen verlangt.

(316) Soweit der Landesrechnungshof diesen Berichtsbeitrag auf Daten der Jahresabschlüsse oder Bewertungen der Abschlussprüfer der Universitätsmedizin Greifswald stützt, sind die Einwendungen des Ministeriums nicht berücksichtigt worden. Der Landesrechnungshof kann weder die Jahresabschlüsse der Universitätsmedizin noch die Prüfberichte der Abschlussprüfer verändern.

¹⁶² Die Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2017 der Universitätsmedizinen liegen derzeit noch nicht vor.

Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt

7 Verwendung des Überschusses aus der „Lotterie BINGO! Die Umweltlotterie“

Das Ministerium hat bislang keine Evaluierung der inzwischen seit 17 Jahren durchgeführten Förderung von Umwelt-, Naturschutz- und Entwicklungshilfe-Projekten aus den Überschüssen der „Lotterie BINGO! Die Umweltlotterie“ vorgenommen. Es sollte zeitnah kritisch prüfen, ob das gewählte Verfahren geeignet ist, die Ziele und Erwartungen des Landes an die Förderung zu erfüllen.

(317) Der Landesrechnungshof hat die Verwendung der Überschüsse aus der „Lotterie BINGO! Die Umweltlotterie“ (Bingo-Lotterie) für den Zeitraum 2012 bis 2016 geprüft. Die Lotterie ist 2001 im Land Mecklenburg-Vorpommern eingeführt worden. Gemäß § 17 Abs. 9 Haushaltsgesetz stehen die Überschüsse der Bingo-Lotterie der Norddeutschen Stiftung für Umwelt und Entwicklung (NUE) als Finanzhilfe zu. Sie waren im Prüfungszeitraum für Umwelt-, Naturschutz- und Entwicklungshilfe-Projekte zu verwenden. Das Nähere wird durch eine Vereinbarung geregelt, die das damalige Umweltministerium mit der Stiftung zunächst Anfang 2002 und mit Änderungen Ende 2003 erneut abgeschlossen hat. Die NUE hat einen privaten Dienstleister mit der Geschäftsführung sowie der Bewirtschaftung der Lotterieerträge und der Durchführung des Förderverfahrens beauftragt. Die Höhe der Überschüsse aus der Bingo-Lotterie betrug im Prüfungszeitraum jährlich zwischen rd. 1,4 und 1,7 Mio. Euro.

1 Finanzierung und Höhe der Verwaltungskosten

(318) Für die Verwaltung, Bewirtschaftung und Vergabe der Fördermittel für Mecklenburg-Vorpommern stellte die Geschäftsführung der NUE für die Jahre 2012 bis 2015 Honorare in Höhe von insgesamt rd. 639.000 Euro in Rechnung. Die NUE beglich die Honorarforderungen aus den Überschüssen der Bingo-Lotterie. Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass dies nicht von der gesetzlichen Zweckbestimmung des § 17 Abs. 9 Haushaltsgesetz gedeckt war, da die Finanzhilfen ausschließlich für Projekte zu verwenden waren. Er hat darauf hingewiesen, dass die Beibehaltung der bisherigen Finanzierung der Verwaltungskosten eine Änderung des Haushaltsgesetzes erforderlich macht.

(319) Das Ministerium hat im Rahmen der Beratungen für den Doppelhaushalt 2018/2019 eine entsprechende Änderung des § 17 Abs. 9 Haushaltsgesetz vorgeschlagen, die der Landtag inzwischen beschlossen hat. Mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2018/2019 vom 18. Dezember 2017 ist der gesetzliche Verwendungszweck der Finanzhilfen klargestellt worden.

(320) In der vom Land mit der NUE geschlossenen Vereinbarung ist geregelt, dass die Verwaltungskosten 10 % der zweckgebundenen Lotterierträge nicht überschreiten dürfen. In den Jahren 2014 bis 2016 lagen die Verwaltungskosten über der 10 %-Grenze.

(321) Das Ministerium teilte mit¹⁶³, bezogen auf die bisherige Laufzeit der Bingo-Lotterie liege der Prozentsatz der Verwaltungskosten im Durchschnitt bei 9,63 %. Die Vorgabe der Vereinbarung würde damit eingehalten, da diese keine jahresbezogene Betrachtung vorsähe. Jedoch hätten sich das Ministerium und die NUE darauf verständigt, dass die 10 %-Grenze künftig jährlich eingehalten werden soll, um die Mittelbewirtschaftung bzw. die Überprüfung der Mittelverwendung zu vereinfachen.

(322) Im Hinblick auf den Abrechnungsmodus begrüßt der Landesrechnungshof die eingeleiteten Schritte.

2 Finanzierung von Projekten mit mehreren Zuwendungsgebern

(323) Bei den geprüften Projekten mit gemeinsamer Finanzierung durch die NUE und Bewilligungsbehörden des Landes war erkennbar, dass die Antragsteller sowohl ihre Förderanträge und Finanzierungspläne als auch ihre Verwendungsnachweise am jeweiligen Zuwendungsgeber orientierten. Obwohl sie eine Förderung für dasselbe Projekt beantragten, reichten sie Anträge mit inhaltlich oder finanziell unterschiedlichem Umfang oder mit abweichender geplanter Finanzierung ein. Ebenso erstellten die Zuwendungsempfänger unterschiedliche Verwendungsnachweise. Dadurch ergaben sich Unstimmigkeiten und Intransparenzen. Der Landesrechnungshof hat der NUE empfohlen, für diese Fälle eine Vereinbarung entsprechend VV Nr. 10.2 zu § 44 LHO mit dem Land zu schließen, wonach der Verwendungsnachweis nur gegenüber einer Stelle, und zwar möglichst gegenüber der jeweiligen Bewilligungsbehörde des Landes, zu erbringen ist. Dies würde dazu beitragen, den Verwaltungsaufwand zu verringern und die Rechtssicherheit zu erhöhen.

(324) Das Ministerium ist der Auffassung, bei Projekten mit gemeinsamer Finanzierung wären aufgrund der verschiedenen Förderrichtlinien mit abweichenden Regelungen zu den zuwendungsfähigen Ausgaben unterschiedliche Finanzierungspläne und damit auch differierende Verwendungsnachweise unvermeidbar. Es spricht sich weiterhin für eine eigenständige Prüfung des Verwendungsnachweises durch die NUE aus, da die Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfungen der Bewilligungsstellen des Landes überwiegend nicht zeitnah vorlägen und die dortigen Personalkapazitäten begrenzt seien.

¹⁶³ Das Ministerium hat in seine Stellungnahme die der NUE einfließen lassen. Dies gilt auch für die nachfolgenden Tzn.

(325) Der Landesrechnungshof stellt klar, dass ein Projekt, auch wenn es von mehreren Institutionen gefördert wird, letztlich nur mit einem Gesamtbetrag an Ausgaben bzw. Einnahmen durchgeführt werden kann. Dieser kann sich nicht je nach Zuwendungsgeber verändern. Dass nach anderen Förderrichtlinien bestimmte Ausgaben oder Eigenleistungen nicht als zuwendungsfähig anerkannt werden, heißt nicht, dass man diese Positionen nicht in den Finanzierungsplan aufnehmen darf. Im Gegenteil, das finanzielle Bild des Projekts wird nur durch deren Aufnahme komplett und transparent. Die Landesbehörden würden die Förderung des Projekts deswegen nicht ablehnen, sondern lediglich bei der Bewilligung der Zuwendung die betreffenden Ausgaben als nicht zuwendungsfähig bezeichnen. Ebenso müsste die NUE in ihrem Bewilligungsvertrag darlegen, welche Ausgaben sie als zuwendungsfähig ansieht und welche nicht. Was bei der einen Stelle nicht anerkannt wird, wird ggf. bei der anderen Stelle anerkannt. Was beide nicht anerkennen, muss der Antragsteller aus eigenen Mitteln finanzieren. Dementsprechend bedarf es dann auch nur eines einheitlichen Verwendungsnachweises.

Wenn die NUE weiterhin ihre Verwendungsnachweisprüfung eigenständig durchführen will und dies teilweise schon, bevor das Projekt vollständig abgeschlossen ist, erwartet der Landesrechnungshof eine sorgfältige Prüfung und eine vollständige Dokumentation. Insbesondere sollte die NUE ihre Ergebnisse regelmäßig mit dem bei der jeweiligen Bewilligungsstelle des Landes vorgelegten bzw. geprüften Verwendungsnachweis abgleichen und ihr Prüfergebnis ggf. anpassen.

3 Evaluierung

(326) Die Kabinettsvorlage 122/01 zur Einführung der Bingo-Lotterie im Jahr 2001 sah vor, dass die Verfahrensweise zur Verteilung des Überschusses zwischen dem Umweltministerium und dem Finanzministerium abzustimmen ist. Den Anregungen des Umweltministeriums zur haushaltsmäßigen Behandlung der Überschüsse aus der Bingo-Lotterie wurde in der Weise entsprochen, dass die Mittel gemäß dem jeweiligen Haushaltsgesetz an die NUE als Finanzhilfe des Landes ausgereicht werden. Das Umweltministerium wünschte diese Konstruktion, damit die Überschüsse zu privaten Mitteln werden und von den Zuwendungsempfängern als Eigenmittel zur Kofinanzierung von Zuwendungen aus Landesmitteln einsetzbar sind.

(327) Das Ministerium hat seit der Einführung der Bingo-Lotterie vor 17 Jahren bisher nicht überprüft, ob das gewählte Verfahren geeignet ist, die Ziele und Erwartungen des Landes an die Förderung zu erfüllen. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, zeitnah eine Evaluierung durchzuführen. Er hat gebeten hierbei zu berücksichtigen, dass in anderen Bundesländern zum Teil alternative Verfahrensweisen zur Anwendung kommen. Ggf. wäre eine Beleihung

der NUE oder die Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf eine Bewilligungsbehörde des Landes Mecklenburg-Vorpommern eine Option. Der Wechsel auf ein öffentlich-rechtliches Zuwendungsverfahren würde dem Land mehr Möglichkeiten geben, Einfluss zu nehmen, beispielsweise auf den Inhalt der Förderrichtlinien. Auch würde sich die Rechtssicherheit erhöhen, da dann das Zuwendungsrecht des Landes unmittelbar gelten würde und anzuwenden wäre. Mit Blick darauf, dass die für die NUE zuständigen Mitarbeiter des Ministeriums in Personalunion auch Mitglied im Vergaberat Mecklenburg-Vorpommern und damit einem Organ der NUE waren, sollte das Ministerium andere Personen mit der notwendigen Prüfung und Evaluierung betrauen, um einen möglichen Interessenskonflikt zu vermeiden.

(328) Das Ministerium teilte mit, es werde der Empfehlung folgen und eine Evaluierung der Förderung vornehmen. Die Anregungen aus dem Prüfungsbericht würden einfließen. Das Ministerium habe den Dialog mit der NUE bereits aufgenommen. Der Landesrechnungshof und das Finanzministerium würden zu gegebener Zeit beteiligt werden. Im Übrigen seien seit Frühjahr 2017 als Mitglied des Vergaberats Mecklenburg-Vorpommern anstelle der Mitarbeiter des Ministeriums je ein Vertreter der Staatskanzlei und des Landesamtes für Umwelt, Naturschutz und Geologie bestellt, sodass seitdem keine Personalunion mehr bestehe.

(329) Der Landesrechnungshof begrüßt die personelle Veränderung, die für die Zukunft einem möglichen Interessenskonflikt entgegenwirkt und sieht den Ergebnissen der angekündigten Evaluierung entgegen.

8 Förderung des Kleingartenwesens

Trotz der mehr als 1.000 Kleingartenvereinigungen als potenzielle Zuwendungsempfänger gelang es nicht, den für die Förderung des Kleingartenwesens vorgesehenen Mittelansatz von jährlich 90.000 Euro auszuschöpfen. Das Ministerium hat bisher keine abschließende Erfolgskontrolle der langjährigen Förderung auf Programmebene hinsichtlich Wirkung und Zielerreichung durchgeführt. Das Zuwendungsverfahren bei der Förderung von Maßnahmen zur Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit sowie von Schulungsmaßnahmen des Landesverbandes der Gartenfreunde sollte auf konkret kalkulierte Einzelprojekte umgestellt werden.

(330) Das Land Mecklenburg-Vorpommern gewährt zur Unterstützung und Stärkung des Kleingartenwesens Zuwendungen aus einem Landesprogramm. Kleingartenorganisationen können Zuschüsse für Investitionen zur Instandhaltung, Modernisierung und Sanierung sowie zum Neubau von Gemeinschaftseinrichtungen und gemeinschaftlich genutzten Teilen innerhalb von Kleingartenanlagen erhalten. Gefördert wurden außerdem Maßnahmen zur Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit sowie Schulungsmaßnahmen der Vereine und Verbände für Mitglieder und Bürger. Für diese Zwecke standen dem Staatlichen Amt für Landwirtschaft und Umwelt Westmecklenburg (StALU) als Bewilligungsbehörde jährlich 90.000 Euro zur Verfügung. Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise die Umsetzung des Förderprogramms im Prüfungszeitraum 2014 bis 2016.

1 Mittelinanspruchnahme

(331) Die Ausgabeermächtigungen werden bei dem Titel 0802 892.01 „*Zuschüsse an Kleingartenvereine sowie deren Landesverbände für Maßnahmen zur Entwicklung des Kleingartenwesens*“ veranschlagt. Im Prüfungszeitraum hatte das StALU jährlich durchschnittlich 75,6 % an die Zuwendungsempfänger ausgezahlt. Die niedrigste Mittelinanspruchnahme mit nur 65,2 % zeigte das Jahr 2015.

(332) Obgleich der Haushaltsansatz mit jährlich 90.000 Euro angesichts der landesweit mehr als 1.000 Kleingartenvereinigungen verhältnismäßig gering ist, konnten Ministerium und StALU im Prüfungszeitraum und auch in den vorherigen Jahren eine vollständige und zweckentsprechende Mittelverwendung nicht gewährleisten.

(333) Das Ministerium teilte mit, die vergleichsweise geringe Inanspruchnahme der Mittel resultiere aus z. T. nicht bewilligungsfähigen Anträgen bzw. Änderungen bei den einzelnen Vorhaben. Die Anträge würden nach Antragsschluss am 31.03. eines Jahres geprüft und zur Bewilligung vorbereitet. Stelle sich dabei heraus, dass das Mittelvolumen nicht ausgeschöpft

sei, werde über den Landesverband umgehend informiert, dass zusätzliche Anträge gestellt bzw. nicht bewilligungsfähige Anträge nachgebessert werden können. Diese Möglichkeit könne erfahrungsgemäß jedoch nicht immer in vollem Umfang genutzt werden. In diesem Zusammenhang weist das Ministerium auf die weit überwiegend ehrenamtlichen Strukturen hin sowie auf die Notwendigkeit der Einhaltung der Schritte im Rahmen der Vereinsdemokratie bei der Entscheidungsfindung und Beschlussfassung zu förderfähigen Maßnahmen.

(334) Die Prüfung hat gezeigt, dass das bislang angewendete Bewilligungsverfahren trotz Bemühungen langjährig nicht zu einem höheren Mittelabfluss geführt hat. Der Landesrechnungshof regt daher an, den Entwicklungen bei den Landes- und Regionalverbänden Rechnung tragend, deren zumeist frühzeitig vorliegende Anträge auf Förderung von nicht investiven Maßnahmen bereits vor Ablauf der Antragsfrist auf Bewilligungsfähigkeit zu prüfen. Darüber hinaus wird eine auf konkrete Projekte ausgerichtete Bewilligung von Zuwendungen für den Landesverband der Gartenfreunde die Mittelbewirtschaftung erleichtern (vgl. Tz. 338 ff).

2 Förderrichtlinie

(335) Die „*Richtlinie zur Förderung des Kleingartenwesens in Mecklenburg-Vorpommern*“ vom 29. Dezember 2015 trat rückwirkend zum 1. Januar 2015 in Kraft. Das Ministerium hatte bereits die für den vorangegangenen Zeitraum geltende Richtlinie vom 4. Mai 2010 rückwirkend zum 1. Januar 2010 ohne Anhörung des Landesrechnungshofes in Kraft gesetzt.

Zuwendungen sollen grundsätzlich nur bewilligt werden, wenn das zuständige Ministerium Richtlinien erlassen hat, die die Voraussetzungen und den Umfang der Leistungen im Einzelnen festlegen.¹⁶⁴ Dazu sollten die Richtlinienentwürfe den zu beteiligenden Stellen so rechtzeitig vorgelegt werden, dass der Abstimmungsprozess vor dem beabsichtigten Inkrafttreten abgeschlossen ist.

Der Landesrechnungshof sah Handlungsbedarf hinsichtlich der Geschäftsabläufe im Zusammenhang mit dem Erlass von Verwaltungsvorschriften, nicht zuletzt um die Kontinuität der Förderung durch rechtzeitigen Erlass einer Richtlinie zu gewährleisten.¹⁶⁵

(336) Das Ministerium erläuterte, die verspätete Vorlage des überarbeiteten Richtlinienentwurfes habe ihre Ursachen im begrenzt zur Verfügung stehenden Personal im Ministerium und einem seinerzeit länger andauernden Besetzungsverfahren für eine vakante Stelle im Fachreferat gehabt. Die daher erforderliche Prioritätensetzung sei zugunsten anderer Aufgaben erfolgt. Die Hinweise des Landesrechnungshofes würden künftig beachtet.

¹⁶⁴ VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO.

¹⁶⁵ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2016), Jahresbericht (2016) (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tz. 147 ff.

(337) Der Landesrechnungshof nimmt die vorgetragenen Gründe für die zeitlichen Verzögerungen bei der Inkraftsetzung der aktuell geltenden Richtlinie zur Kenntnis. Er hält jedoch seine Bewertung aufrecht, dass das Ministerium die Geschäftsabläufe im Zusammenhang mit dem Erlass von Verwaltungsvorschriften überprüfen muss. Dies gilt umso mehr, da es sich um eine sich wiederholende Problematik handelt.

3 Förderung von nicht investiven Maßnahmen

(338) Das StALU hatte dem Landesverband der Gartenfreunde als Interessenvertretung von landesweit 15 Stadt-, Kreis- und Regionalverbänden mit über 900 Mitgliedsvereinen jährlich antragsgemäß Zuwendungen für Maßnahmen zur Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit, Schulungsmaßnahmen u. a. von rd. 20.000 Euro auf der Basis von pauschal geplanten zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 40.000 Euro als Anteilfinanzierung bewilligt. Aus dem Antrag ging nicht hervor, um welche Projekte es sich im Einzelnen handelte. Nach der Prüfung der Verwendungsnachweise erkannte das StALU rd. 63 % der mit Rechnungen belegten und bezahlten Ausgaben als zuwendungsfähig an. Im Ergebnis verringerten sich dadurch die an den Landesverband ausgezahlten Zuwendungen erheblich.

Der Landesrechnungshof hatte angemahnt, die Vorgangsbearbeitung zu überprüfen und Hinweise zur Optimierung gegeben. Beispielsweise hatte er auf Folgendes aufmerksam gemacht:

- Zuwendungen bei einer Projektförderung dürfen nicht dauerhaft für sich jährlich wiederholende Maßnahmen gewährt werden. Sie müssen sich auf konkret benannte Einzelprojekte beziehen.
- Die im Antrag beispielhaft aufgezählten Einzelmaßnahmen erfahren keine Spiegelung im Finanzierungsplan¹⁶⁶ der Zuwendungsbescheide. Aufgegliederte Berechnungen der einzelprojektbezogenen Ausgaben und ggf. der Einnahmen fehlen.

(339) Der Landesrechnungshof forderte das StALU auf, bei der Förderung von Maßnahmen zur Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit künftig immer eine dem Zweck angepasste, einzelprojektbezogene Ausgabenaufgliederung in die Zuwendungsbescheide aufzunehmen oder alternativ auf diesbezüglich aussagekräftige Förderanträge zu verweisen. Er hielt eine Änderung des Verfahrens auch aus Gründen der Rechtssicherheit für den Landesverband für erforderlich.

¹⁶⁶ VV Nr. 3.2.1 zu § 44 LHO und Nr. 1.2 ANBest-P.

(340) Das Ministerium sicherte zu, die Hinweise bei der anstehenden Überarbeitung der Dokumente und bei der Förderpraxis zu berücksichtigen. Zwischenzeitlich sei eine Auswertung der Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen mit dem StALU erfolgt.

(341) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass das StALU künftig das Zuwendungsverfahren gegenüber dem Landesverband konsequent projektbezogen ausrichtet. Zuwendungen sollten nur auf der Grundlage differenzierter Projektbeschreibungen und aussagefähiger Finanzierungspläne bewilligt werden.

4 Evaluierung

(342) Das Ministerium hat bisher keine abschließende Erfolgskontrolle der langjährigen Förderung auf Programmebene durchgeführt. Davon abgesehen hat es jedoch durch laufende Beobachtungen und eine gezielte Sammlung und Auswertung von statistischen Daten der Förderung Kenntnisse zum Fördergeschehen erlangt. Zudem hat es durch die halbjährliche Befassung mit Themen des Kleingartenwesens im Landeskleingartenausschuss unter Leitung des Ministers Aufschluss über Erfolge und Problemlagen aus diesem Bereich erhalten.

(343) Gemäß § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind auch bei der Veranschlagung und der Bewilligung von Zuwendungen an Dritte anzuwenden. Sie sind in der Planungsphase, im Rahmen begleitender Erfolgskontrollen und nach Abschluss von Maßnahmen im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle vorzunehmen (VV Nr. 2 zu § 7 LHO). Bei der Erfolgskontrolle handelt es sich um ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie dient dazu, während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und wirtschaftlich war (VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO).

(344) Der Landesrechnungshof hielt es für erforderlich, das Förderprogramm einer angemessenen Prüfung auf seine Wirkung und Zielerreichung hin zu unterziehen. Diese sollte mit dem notwendigen zeitlichen Vorlauf vor dem Außerkrafttreten der aktuell geltenden Richtlinie durchgeführt werden. Der Landesrechnungshof verwies auf Nr. 2.1.3 des Haushaltsrunderlasses 2016/2017 des Finanzministeriums. Vor dem Hintergrund einer sich künftig weiter zuspitzenden, regional unterschiedlich ausgeprägten Leerstandsproblematik als Folge der demografischen Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern könnten die Ergebnisse der Erfolgskontrolle die Grundlage für die Entwicklung einer Strategie für einen effizienten und nachhal-

tig wirkungsvollen Einsatz von Haushaltsmitteln für die Unterstützung der Kleingartenvereinigungen in der Zukunft bilden.

(345) Das Ministerium teilte mit, eine Evaluierung der Wirksamkeit der Förderrichtlinie werde durchgeführt. Nach seiner Auffassung leiste diese Richtlinie über den direkten finanziellen Effekt hinaus einen noch wichtigeren Beitrag im Hinblick auf Würdigung und Unterstützung ehrenamtlicher Tätigkeiten, insbesondere im ländlichen Raum. Hinsichtlich der Erarbeitung einer Strategie werde im Rahmen der Möglichkeiten daraufhin gewirkt, dass sich der Landeskleingartenausschuss stärker mit strategischen Fragen befasst. Für ein umfassendes Landeskonzept gebe es weder eine finanzielle noch eine personalkapazitätsmäßige Grundlage.

(346) Der Landesrechnungshof sieht den Ergebnissen der Evaluierung entgegen. Die beabsichtigte stärkere Einbeziehung des Landeskleingartenausschusses bei der Entwicklung einer Strategie für eine künftige Ausrichtung der Förderung des Kleingartenwesens begrüßt der Landesrechnungshof ausdrücklich.

9 Unterhaltung der Gewässer I. Ordnung, der zugehörigen wasserwirtschaftlichen Anlagen, der Landesschutzdeiche und der Küstenschutzanlagen

Dem Landwirtschaftsministerium ist seit mehr als zwei Jahrzehnten der Regelungsbedarf hinsichtlich der Zuständigkeit für den Küstenschutz und seit langem auch dessen Dringlichkeit bewusst. Gleichwohl blieben die Bemühungen, das Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG) zu ändern, wiederholt in der Vorbereitungsphase stecken. Das Land unterhält weiterhin Deiche, für die es vom Grundsatz des Küstenschutzes her nicht zuständig wäre. Die Novellierung des LWaG und die damit angestrebte fach- und sachgerechte Zuordnung von Anlagen und Gewässern ist zudem grundlegende Voraussetzung für künftige Investitionsentscheidungen.

(347) Der Landesrechnungshof prüfte die Unterhaltung der Gewässer I. Ordnung, der zugehörigen wasserwirtschaftlichen Anlagen, der Landesschutzdeiche und der Küstenschutzanlagen in den Haushaltsjahren 2014 bis 2016 beim Landwirtschaftsministerium (im Folgenden Ministerium) sowie bei den Staatlichen Ämtern für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU) Mittleres Mecklenburg und Vorpommern. Es handelte sich zudem um eine Nachschau zur in 2008/2009 durchgeführten gleichnamigen Prüfung, die sich im Ergebnis auf den Küstenschutz beschränkte.¹⁶⁷

(348) Die Unterhaltung der in der Anlage 1 des LWaG aufgeführten Gewässer I. Ordnung obliegt dem Land.¹⁶⁸

Die Unterhaltung der in Anlage 2 zum LWaG aufgeführten Deiche mitsamt der dazugehörigen anderen Anlagen zur Sicherung des Hochwasserabflusses soll nach aktueller Rechtslage „den nach besonderer gesetzlicher Vorschrift zu bildenden Deichverbänden“ zukommen. Bis zu ihrem Tätigwerden obliegt die Unterhaltung dem bisher Verpflichteten.¹⁶⁹ Das ist als Funktionsnachfolger der Wasserwirtschaftsdirektion Küste der DDR das Land.

Eine ähnliche Regelung besteht für die Durchführung des Küstenschutzes, was „eine öffentliche Aufgabe von Küstenschutzverbänden [sein soll], die nach besonderer gesetzlicher Vorschrift eingerichtet werden.“ Bis zur Tätigkeitsaufnahme der „neuen Küstenschutz- und Deichverbände [...] obliegt die Aufgabenerfüllung dem bisher Verpflichteten“¹⁷⁰, dem Land.

¹⁶⁷ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2010): Jahresbericht 2010 – Landesfinanzbericht 2010, Tzn. 488 ff.

¹⁶⁸ Mit Ausnahme der Erhaltung der Schiffbarkeit und der Bundeswasserstraßen, § 63 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 48 Abs. 1 LWaG.

¹⁶⁹ § 73 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 LWaG.

¹⁷⁰ § 83 Abs. 2 LWaG.

Die Pflicht des Landes zur Sicherung der Küsten erstreckt sich auf den Schutz von im Zusammenhang bebauten Gebieten.¹⁷¹ Der Bau, die Unterhaltung und Wiederherstellung von Deichen, die ausschließlich dem Schutz landwirtschaftlicher Flächen gegen Hochwasser und Sturmflut dienen, obliegt den Wasser- und Bodenverbänden.¹⁷²

1 Küstenschutzanlagen – Schutzfunktion und Zuständigkeit für die Unterhaltung

(349) Im Rahmen der in 2008/2009 durchgeführten Prüfung forderte der Landesrechnungshof das Ministerium auf, zu prüfen, ob die Küstenschutzaufgaben noch auf Küstenschutzverbände übertragen werden sollen, wie es das LWaG vorsieht. Der Landesrechnungshof wies zudem auf die Regelungslücke hinsichtlich der Zuordnung der Aufgaben bei der Durchführung des Küstenschutzes hin. Nicht geregelt ist, wer für die Küstenschutzanlagen zuständig ist, die weder dem Schutz von im Zusammenhang bebauten Gebieten dienen noch ausschließlich landwirtschaftliche Flächen schützen. Der Landesrechnungshof stellte seinerzeit fest, dass das Land eine Vielzahl von Deichen ohne Schutzwirkung von im Zusammenhang bebauten Gebieten unterhielt.

(350) Das Ministerium teilte hierzu mit, dass sich die Küstenschutzzuständigkeiten nur durch eine Novellierung des LWaG ändern ließen. Ein hausinterner Entwurf liege vor. Das Abstimmungsverfahren dazu sei noch nicht eingeleitet. Auch werde mit der Novellierung des LWaG die eindeutige Zuordnung aller Küstenschutzanlagen zu bau- und unterhaltungspflichtigen Körperschaften des öffentlichen Rechts angestrebt. Eine entsprechende Überprüfung der Küstenschutzanlagen habe bereits stattgefunden.

(351) Das Erfordernis, das aus 1992 stammende und zum Teil überholte LWaG zu ändern, um u. a. für den Küstenschutz die Übergangslösung zu beenden und eine klare Zuständigkeitsregelung zu schaffen, griff der Landesrechnungshof nach Abschluss der damaligen Prüfung in seinem Jahresbericht 2010 – Landesfinanzbericht 2010¹⁷³ auf. Der Landesrechnungshof mahnte eine zeitnahe Gesetzesnovellierung an. Er drängte darauf, das Problem der Zuständigkeit für die Deiche zügig zu lösen, indem das Verfahren zur Gesetzesnovellierung beschleunigt wird.

(352) Bezüglich der Empfehlung des Landesrechnungshofes, das LWaG zeitnah zu novellieren, ist im Jahr 2011 *„im Rahmen der Beratungen des Agrarausschusses angekündigt worden, dass dieses Vorhaben unmittelbar nach Beginn der 6. Legislaturperiode realisiert*

¹⁷¹ § 83 Abs. 1 S. 3 LWaG.

¹⁷² § 83 Abs. 3 LWaG.

¹⁷³ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2010): Jahresbericht 2010 – Landesfinanzbericht 2010, Tzn. 488 ff.

werden solle. Gleichwohl arbeite bereits jetzt eine interministerielle Arbeitsgruppe an der Novellierung des Landeswassergesetzes.“¹⁷⁴

(353) Im Ergebnis seiner Beratungen empfahl der Finanzausschuss dem Landtag, wie vom Agrarausschuss vorgeschlagen, u. a. der Empfehlung des Landesrechnungshofes mit der Aufforderung ans Ministerium zur beschleunigten Gesetzesnovellierung beizutreten. Dem folgend trat der Landtag bei.¹⁷⁵

(354) Die Novellierung des LWaG war auch Thema in einer Fragestunde des Landtages Mecklenburg-Vorpommern am 16. Oktober 2014. Der zuständige Minister gab an, dass der Entwurf fertiggestellt sei und sich in der internen Diskussion befinde. Gleichwohl könne er nicht versprechen, dass mit dem Entwurf noch „in dieser Legislaturperiode“¹⁷⁶ zu rechnen sei.¹⁷⁷

(355) Im Rahmen der Nachschauprüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass Küstenschutzverbände im Sinne des LWaG bisher nicht geschaffen wurden. Eine Novellierung des LWaG und damit eine Änderung der Zuständigkeitsregelung für die Durchführung des Küstenschutzes erfolgte bislang ebenfalls nicht.

(356) Hierzu teilte das Ministerium dem Landesrechnungshof mit¹⁷⁸, „frühzeitig in der laufenden Legislaturperiode¹⁷⁹ einen Referentenentwurf zu einem neuen Landeswasser- und Küstenschutzgesetz (LWKG) vorzulegen. Basis ist ein bereits 2013/14 weitgehend hausintern abgestimmter Gesetzesentwurf, der zur Zeit noch einmal aktualisiert wird“. Zu den wesentlichen Punkten der Novelle zähle dabei u. a. „die Ordnung der wasserwirtschaftlichen Aufgaben in Bezug auf die Küsten- und Hochwasserschutzanlagen. [...] Mit dem Novellierungsentwurf des LWKG würden Hochwasser- und Küstenschutz zusammenfassend geregelt sein und bislang bestehende Regelungswidersprüche beseitigt werden. Das Land wäre nach der Umsetzung des LWKG ausschließlich für den Schutz der im Zusammenhang bebauten Ortsteile verantwortlich. Damit werden die Landesaufgaben auf den gebotenen Umfang konzentriert und künftige Investitions- ebenso wie Unterhaltungskosten an wasserwirtschaftlichen Anlagen reduziert.“

(357) Der Landesrechnungshof kritisierte erneut die fehlende Novellierung des LWaG und damit die weiter bestehende Regelungslücke und Übergangslösung hinsichtlich der Zustän-

¹⁷⁴ Drs. 5/4443 vom 21. Juni 2011, S. 9.

¹⁷⁵ Plenarprotokoll 5/126 vom 30. Juni 2011, S. 35 i. V. m. Drs. 5/4443 vom 21. Juni 2011.

¹⁷⁶ Gemeint ist die 6. Wahlperiode (2011 bis 2016).

¹⁷⁷ Minister Dr. Till Backhaus: Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 78. Sitzung am 16. Oktober 2014, Plenarprotokoll 6/78, S. 6.

¹⁷⁸ Landwirtschaftsministerium: Schreiben vom 18. April 2017.

¹⁷⁹ Gemeint ist die 7. Wahlperiode (seit 2016).

digkeit im Bereich des Küstenschutzes. Obwohl dem Ministerium seit mehr als zwei Jahrzehnten der Regelungsbedarf für den Küstenschutz und seit langem auch die Dringlichkeit bewusst ist, blieben die Bemühungen, das LWaG zu ändern, wiederholt in der Vorbereitungsphase stecken. Der Landesrechnungshof unterstrich die hohe Priorität des Regelungsbedarfes, die nicht nur hinsichtlich der Wahrnehmung der Unterhaltungspflicht und der dadurch entstehenden Kosten für das Land, sondern auch vor dem Hintergrund zukünftiger Investitionsmaßnahmen im Küstenschutz besteht. Grundlegende Entscheidungen, z. B. hinsichtlich einer notwendigen Verstärkung oder auch Verlegung von Deichen mit weitreichenden Folgen sind zu treffen.

(358) Das Ministerium bezeichnete in seiner Stellungnahme¹⁸⁰ die Bemerkungen des Landesrechnungshofes als zutreffend. Der Referentenentwurf des neuen LWKG befinde sich zur Zeit noch in der Hausabstimmung.

(359) Der Landesrechnungshof sieht das Ministerium in der Pflicht, durch das neue LWKG zeitnah Klarheit herzustellen. Er bedauert, dass das Gesetzgebungsverfahren immer noch nicht über die interne Hausabstimmung hinaus gekommen ist.

2 Aufgabenwahrnehmung

(360) Im Rahmen der örtlichen Erhebungen im Ministerium und in den StÄLU erhielt der Landesrechnungshof wiederholt Hinweise auf eine schwierige Personalsituation im Bereich der Wasserwirtschaftsverwaltung.

Die angespannte Personalsituation in den StÄLU, aber auch die immer komplizierter werdenden Rahmenbedingungen, wie natur- und artenschutzrechtliche Genehmigungsverfahren sowie Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, führte das Ministerium z. B. in haushaltsbegründenden Unterlagen als Gründe an, dass Mittel nur zum Teil abflossen und damit notwendige Pflichtaufgaben nicht in vollem Umfang durchgeführt werden konnten.

Die Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH (DVZ) stellte in einer in den Jahren 2014 und 2015 im Bereich der Wasserwirtschaft im Ministerium, im Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie und in den StÄLU durchgeführten Organisationsuntersuchung ein Personaldefizit fest. Als Abhilfe schlug die DVZ vor, vorübergehend Standards zu reduzieren, jedoch mit der Bemerkung, dass dies mittel- und langfristige zu erhöhten Haftungsrisiken und höheren Kosten führen kann. Zudem erwartete die DVZ von der Novellierung des LWaG eine eindeutige Regelung der Zuständigkeiten sowie die fach- und sachgerechte Zuordnung von Anlagen und Gewässern für die Aufgabenwahrnehmung in den StÄLU.

¹⁸⁰ Landwirtschaftsministerium: Schreiben vom 5. Januar 2018.

(361) Der Landesrechnungshof machte erneut die Dringlichkeit der Novellierung des LWaG deutlich. Die eindeutige Regelung der Zuständigkeiten sowie die fach- und sachgerechte Zuordnung von Anlagen und Gewässern ist für eine Optimierung der Aufgabenwahrnehmung in den StÄLU unentbehrlich.

Hinsichtlich der Reduzierung von Standards gab der Landesrechnungshof zu Bedenken, dass zwar potenziell Aufgaben reduziert und Kosten gesenkt werden können, jedoch mittel- bis langfristig aufwendigere Erhaltungsmaßnahmen und damit höhere Kosten die Folge sein können. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sollte dies stets berücksichtigen.

Der Landesrechnungshof bat das Ministerium, mitzuteilen, welche Konsequenzen es aus der Organisationsuntersuchung gezogen hat.

(362) Das Ministerium bestätigte die *„Bedeutung eindeutiger Zuständigkeitsregelungen und fach- und sachgerechter Anlagen- und Gewässerzuordnungen für eine effektive Arbeit der StÄLU“*.

Es kündigte an, in Ausnahmefällen und dort, wo dies ohne wesentliche Auswirkung auf die Leistungsfähigkeit wasserwirtschaftlicher Anlagen umsetzbar ist, eine Absenkung von Standards vorzunehmen und dies auch von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen abhängig zu machen.

Laut Ministerium würden die Ergebnisse der Geschäftsprozessoptimierung und der nachfolgenden Optimierungsbetrachtungen keine unmittelbaren Lösungsansätze bieten. Zu den Auswirkungen des ermittelten Personaldefizits in der Wasserwirtschaftsverwaltung gehöre, *„dass zur Verfügung stehende Haushaltsmittel, insbesondere Investitionsmittel der Europäischen Union und des Bundes, nicht mehr vollständig abgerufen werden können. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass das Personaldefizit auch zu Versäumnissen bei gesetzlichen Pflichtaufgaben führt, können dem Land hierdurch Haftungsrisiken und Schadenersatzforderungen entstehen.“* Das Ministerium kündigte an, mit der Haushaltsaufstellung 2020/2021 wiederholt die Ausbringung neuer Stellen zu beantragen.

(363) Angesichts der aufgezeigten Risiken erwartet der Landesrechnungshof, dass das Ministerium kurzfristig alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung des Landes im Bereich der Wasserwirtschaftsverwaltung sicherzustellen. Die Novellierung des LWaG sieht der Landesrechnungshof dabei als eine grundlegende Voraussetzung an.

Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Justizministeriums

10 Förderung deutscher Kulturarbeit gemäß § 96 Bundesvertriebenengesetz (BVFG)

Für die Umsetzung von § 96 BVFG werden Haushaltsmittel in zwei Geschäftsbereichen des Landeshaushaltes bewirtschaftet. Künftig sollte nur noch ein Geschäftsbereich zuständig sein.

Dem Justizministerium sind gravierende Fehler in allen Abschnitten des Zuwendungsverfahrens unterlaufen. Mangelhafte Zuwendungsbescheide haben zu einer überhöhten Förderung und damit zu Nachteilen für das Land geführt. Die Innenrevision des Ministeriums hat schon 2013 Mängel im Zuwendungsverfahren festgestellt, die trotz eingeleiteter Maßnahmen im Ergebnis nicht abgestellt wurden.

Das Justizministerium hat bisher keine Erfolgskontrolle des Förderprogramms durchgeführt. Die geförderten Projekte waren für die Zielerreichung überwiegend ungeeignet. Ein Umdenken in der Förderpraxis ist dringend angezeigt.

(364) Im Haushaltsjahr 2013 waren für die Förderung deutscher Kulturarbeit nach § 96 BVFG¹⁸¹ 30.000,00 Euro im Einzelplan des Justizministeriums veranschlagt, seit dem Haushaltsjahr 2014 sind es jährlich 45.000,00 Euro.

Nach § 96 BVFG haben Bund und Länder das Kulturgut der Vertreibungsgebiete in dem Bewusstsein der Vertriebenen und Flüchtlinge, des gesamten deutschen Volkes und des Auslandes zu erhalten, Archive, Museen und Bibliotheken zu sichern, zu ergänzen und auszuwerten sowie Einrichtungen des Kunstschaffens und der Ausbildung sicherzustellen und zu fördern. Sie haben Wissenschaft und Forschung bei der Erfüllung der Aufgabe, die sich aus der Vertreibung und der Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge ergeben, sowie die Weiterentwicklung der Kulturleistungen der Vertriebenen und Flüchtlinge zu fördern.

Grundlage für die Förderung des Justizministeriums war bis zum Jahr 2014 eine Richtlinie des Bildungsministeriums¹⁸², seit dem 1. Januar 2015 eine Richtlinie des Justizministeriums¹⁸³. Das Justizministerium hat im Prüfungszeitraum 2013 bis 2016 jeweils drei bzw. vier Vereinen Zuwendungen gewährt.

¹⁸¹ Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz – BVFG) vom 10. August 2007, BGBl. I, S. 1902 i. d. F. vom 20. November 2015, BGBl. I, S. 2010.

¹⁸² *Richtlinie des Bildungsministeriums über die Gewährung von Zuwendungen zur Projektförderung im kulturellen Bereich* sowie nach § 96 des Bundesvertriebenengesetzes, VV vom 26. Februar 2008, Az. VII 430b, AmtsBl. M-V, S. 161.

¹⁸³ *Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen und Projekte gemäß § 96 des Bundesvertriebenengesetzes*, VV vom 20. August 2015, Az. III 325 - 6096/02/000, AmtsBl. M-V, S. 518.

1 Zuordnung zum Geschäftsbereich des Justizministeriums

(365) Das Justizministerium ist seit der Regierungsbildung Ende 2011 für die Förderung deutscher Kulturarbeit nach § 96 BVFG zuständig. Bis dahin lag die Zuständigkeit beim Bildungsministerium.

Neben der Förderung deutscher Kulturarbeit durch das Justizministerium gewährt das Bildungsministerium der Stiftung Pommersches Landesmuseum auf der Grundlage von § 96 BVFG einen Zuschuss aus Landesmitteln. Zudem fördert es darüber hinaus Archive, Bibliotheken, Heimatpflege, Kulturarbeit, Kulturerbe, Museen und Ausstellungen – ähnlich wie das Justizministerium. Im Ergebnis werden in Mecklenburg-Vorpommern für die Umsetzung von § 96 BVFG Haushaltsmittel in zwei Geschäftsbereichen des Landeshaushalts bewirtschaftet.

Es gibt keinen sachlichen Grund für die Aufteilung der Förderung deutscher Kulturarbeit nach § 96 BVFG auf zwei Ressorts. Hier liegt ein Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit nahe. Künftig sollten die Haushaltsmittel zur Förderung deutscher Kulturarbeit nach § 96 BVFG bei nur einem Ressort, vorzugsweise beim Bildungsministerium, veranschlagt werden.

Der Landesrechnungshof regt an, dass sich das Justizministerium, das Bildungsministerium, das Finanzministerium und die Staatskanzlei um eine gemeinsame Lösung bemühen.

(366) Das Justizministerium will die Frage der Zuordnung zu den Ressorts mit der nächsten Regierungsneubildung in den Blick nehmen.

(367) Der Landesrechnungshof hält es für unzweckmäßig, bis zur nächsten Regierungsneubildung zu warten, und bittet darum, diese Frage vorher, z. B. zum nächsten Haushaltsjahr, in Angriff zu nehmen.

2 Zuwendungsverfahren

2.1 Antragsprüfung

(368) Dem Justizministerium sind gravierende Fehler bei der Antragsprüfung unterlaufen.

- Die Anträge enthielten nicht die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben; dennoch wurden die Zuwendungen bewilligt.
- Es wurden Anträge bewilligt, die weder den in der Richtlinie festgelegten Zuwendungszweck noch den Gegenstand der Förderung aufgreifen.
- Nicht zuwendungsfähige Ausgaben wurden als zuwendungsfähig anerkannt.
- Zuwendungen wurden bewilligt, obwohl die Gesamtfinanzierung nicht gesichert war.

- Anträge ohne rechtsverbindliche Zeichnung wurden bewilligt.
- Antragsprüfvermerke wurden in den Jahren 2013 und 2014 nicht gefertigt. Die Prüfvermerke aus dem Jahr 2015 genügen nicht den Anforderungen.

(369) Das Justizministerium räumt ein, dass die Kritik des Landesrechnungshofes mit Blick auf die Förderrichtlinie aus dem Jahr 2015 zutreffend sei und künftig beachtet werde. Allerdings sei zu bedenken, dass für den Prüfungszeitraum 2013 und 2014 die geltende Kulturförderrichtlinie des Bildungsministeriums hinsichtlich des Zuwendungszwecks weiter gefasst und so seinerzeit weitere Maßnahmen grundsätzlich zuwendungsfähig gewesen seien.

(370) Aus Sicht des Landesrechnungshofes galt für das Justizministerium nur der Zuwendungszweck der Kulturförderrichtlinie, der sich auf Zuwendungen nach § 96 BVFG bezog. Der Landesrechnungshof konnte bei den geförderten Maßnahmen der Jahre 2013 und 2014, die einen touristischen, geselligen oder politischen Charakter trugen bzw. die außerhalb des Landes stattfanden, überwiegend keinen Bezug zum Zuwendungszweck nach § 96 BVFG herstellen. Auch das Justizministerium selbst hat in den Zuwendungsbescheiden der betreffenden Jahre den Förderbereich grundsätzlich auf Kulturarbeit gemäß § 96 BVFG eingeschränkt.

Der Landesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass das Justizministerium in erheblichem Umfang nicht zuwendungsfähige Ausgaben als zuwendungsfähig anerkannt hat.

2.2 Bewilligung

(371) Förderungswürdige Zwecke – soweit sie gegeben waren – hätten auch mit geringeren als den bewilligten Zuwendungen erfüllt werden können.

Die Zuwendungsbescheide enthielten u. a. fehlerhafte Zahlen und fehlerhafte Auflagen. Sie waren in sich widersprüchlich und die Gesamtfinanzierung war vielfach nicht gesichert. Die mangelhaften Zuwendungsbescheide haben teilweise zu einer überhöhten Förderung und damit zu Nachteilen für das Land geführt.

Obwohl dem Justizministerium bekannt war, dass ein Zuwendungsempfänger die Mittel weiterleitet, hat es die Weiterleitung an Dritte nicht im Zuwendungsbescheid geregelt. Eine Weiterleitung ohne Ermächtigung im Zuwendungsbescheid ist unzulässig.

(372) Das Justizministerium führt aus, es habe bereits 2015 und 2016 erste Schritte eingeleitet und nunmehr die beanstandete Praxis unverzüglich abgestellt.

(373) Dies ist aus Sicht des Landesrechnungshofes zu begrüßen.

2.3 Verwendungsnachweisprüfung

(374) Auch die Verwendungsnachweisprüfung weist deutliche Mängel auf:

- Acht von 14 Verwendungsnachweisen wurden nicht fristgerecht eingereicht.
- Die Verwendungsnachweise entsprachen in mehrfacher Hinsicht nicht den Anforderungen des Zuwendungsrechts.
- Aus den vorliegenden Unterlagen ist nicht erkennbar, dass das Justizministerium eine erste Prüfung für die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen durchgeführt hätte.
- Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war erst einer von 14 Verwendungsnachweisen abschließend geprüft.

Der Landesrechnungshof hält die Prüfungspraxis des Justizministeriums für problematisch. Insbesondere hält er es für unvertretbar, dass das Justizministerium trotz fehlender Verwendungsnachweise aus den Vorjahren weiterhin jährlich Zuwendungen an die säumigen Zuwendungsempfänger bewilligt hat.

Erschwerend kommt hinzu, dass Erstattungsansprüche, die sich aus der Prüfung der Verwendungsnachweise ergeben, auf Grund der Fehler des Justizministeriums im Antrags- und Bewilligungsverfahren nur schwer durchsetzbar sein werden. Dadurch ist dem Land ein finanzieller Nachteil entstanden.

(375) Das Justizministerium räumt ein, dass die Beanstandungen zur Verwendungsnachweisprüfung zutreffend seien. Ergänzend merkt es an, dass es bereits seit 2016 Maßnahmen zur Abarbeitung der überfälligen Verfahren ergriffen habe. Ein Großteil der Verwendungsnachweisprüfungen sei bereits abgeschlossen. Nach Abschluss der Verfahren werde das Justizministerium dem Landesrechnungshof den Umfang der geltend gemachten Erstattungsansprüche mitteilen.

(376) Der Landrechnungshof erwartet zu gegebener Zeit die in Aussicht gestellte Mitteilung zu den geltend gemachten Erstattungsansprüchen.

3 Feststellungen der Innenrevision und Maßnahmen des Ministeriums

(377) Die Innenrevision des Justizministeriums hatte bereits zeitnah nach Aufgabenübertragung die Bewirtschaftung der Fördermittel im Jahr 2012 geprüft. Die Innenrevision stellte u. a. Folgendes fest:

- Weder die Auswahl der begünstigten Projekte noch die Höhe der jeweiligen Zuwendung sei nachvollziehbar.

- Antragsprüfvermerke seien nicht in ausreichendem Umfang gefertigt worden.
- Förderanträge seien nicht immer zweifelsfrei durch befugte Personen unterschrieben worden.
- Finanzierungspläne seien nur unzureichend geprüft worden. Bei Kostenpositionen, deren Förderfähigkeit sich nicht ohne Weiteres erschließe, seien Nachfragen unterblieben.

Die Innenrevision empfahl, die Förderpraxis und die Form der Dokumentation grundlegend zu überdenken.

Die Prüfung der Innenrevision führte zu einer Änderung der Geschäftsverteilung im Justizministerium. Zudem fanden eintägige intensive Inhouse-Schulungen im Zuwendungsrecht statt. Eine erneute Prüfung der Innenrevision Ende 2014 scheiterte, da das sachbearbeitende Referat mit dem Hinweis auf Arbeitsüberlastung trotz mehrmaliger Aufforderung und Fristsetzung die angeforderten Unterlagen nicht zur Prüfung vorlegte. Auch wenn keine erneute Prüfung stattfand, hat das Justizministerium Maßnahmen ergriffen, indem es mehrfach die Zuständigkeit neu geregelt hat, zuletzt 2016.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die durch die Innenrevision frühzeitig festgestellten Mängel trotz eingeleiteter Maßnahmen nicht abgestellt werden konnten. Die Erhöhung des Haushaltsansatzes im Doppelhaushalt 2014/2015 von jährlich 30.000,00 Euro auf jährlich 45.000,00 Euro ist vor dem Hintergrund der teilweise gravierenden Fehler bei der Bewirtschaftung des Titels nicht nachvollziehbar.

(378) Das Justizministerium führt dazu aus, dass seine Bemühungen um eine zuwendungsrechtskonforme Förderung leider nicht in Gänze zu dem gewünschten Erfolg geführt hätten.

(379) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Justizministerium für die Zukunft sicherstellen will, dass die Förderpraxis den rechtlichen Anforderungen entspricht.

4 Erfolgskontrolle

(380) Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie dient dazu – ausgehend von der Planung –, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung wirtschaftlich war.

Das Justizministerium hat eine solche Erfolgskontrolle nicht vorgenommen.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes wurden Mittel unwirtschaftlich eingesetzt. Außerdem wurde das Ziel im Sinne von § 96 BVFG – nämlich die Pflege des Kulturgutes der Vertriebenen und Flüchtlinge und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung – in großen Teilen nicht erreicht. Es wurden insbesondere Maßnahmen ohne Bezug zu § 96 BVFG oder zu den Richtlinien gefördert, ebenso wie Veranstaltungen, die nach der Richtlinie des Justizministeriums nicht zuwendungsfähig waren.

Auffallend ist, dass im gesamten Prüfungszeitraum keine Projekte aus dem Bereich Wissenschaft und Forschung bzw. keine Projekte zur Weiterentwicklung der Kulturleistungen der Vertriebenen und Flüchtlinge beantragt und gefördert wurden. Zudem waren im Wesentlichen nur die Mitglieder der Vertriebenenvereine Nutznießer der Projekte. Nach § 96 BVFG bzw. auch nach den Richtlinien ist ein deutlich größerer Personenkreis vorgesehen. Danach soll das Kulturgut der Vertriebenen im Bewusstsein des gesamten deutschen Volkes und des Auslandes erhalten werden.

Die geförderten Projekte bzw. Maßnahmen waren für die Zielerreichung überwiegend ungeeignet. Der Landesrechnungshof hält ein Umdenken in der Förderpraxis für dringend angezeigt.

(381) Das Justizministerium räumt ein, dass die Kritik des Landesrechnungshofes grundsätzlich zutreffe. Allerdings ist es der Ansicht, dass zumindest bei einem der Zuwendungsempfänger sehr gute und nachhaltige Arbeit im Sinn des § 96 BVFG geleistet werde.

Die Überprüfung der Förderpraxis stehe für das Justizministerium unter Berücksichtigung der Hinweise des Landesrechnungshofes an erster Stelle, um so künftig eine zuwendungskonforme Förderung zu gewährleisten. Daneben habe der Abschluss der überfälligen Verwendungsnachweisprüfungen weiterhin hohe Priorität. Erst nach Abschluss dieser beiden Aufgabenpakete werde sich das Justizministerium einer Erfolgskontrolle der Fördermaßnahmen zuwenden können.

(382) Der Landesrechnungshof wird dem Thema weiter nachgehen.

Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Integration und Gleichstellung

11 Zuschüsse aus Landesmitteln zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements an Vereine und Verbände der freien Wohlfahrtspflege und Träger von Mitmachzentralen – Förderstruktur und Zuwendungspraxis –

Die von den Wohlfahrtsverbänden durchgeführten Maßnahmen weisen erhebliche Unterschiede auf. Das Ministerium muss abschließend klären, ob das Landes- oder das Vereinsinteresse bei Zuwendungsempfängern im Vordergrund steht. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Zuschüsse für ehrenamtliche Mitarbeit und Mitmachzentralen zusammenzufassen und auch andere juristische Personen als potenzielle Zuwendungsempfänger zuzulassen.

(383) In Mecklenburg-Vorpommern bieten sich vielfältige Möglichkeiten des freiwilligen Engagements zum Wohl der Allgemeinheit. Das Ehrenamt ist in vielen Bereichen ein unverzichtbarer Bestandteil zur Sicherung und Stärkung des Zusammenhaltes in unserer Gesellschaft. Das Land fördert die ehrenamtliche Arbeit mit Zuschüssen für das bürgerschaftliche Engagement. Es gewährt Zuschüsse an Verbände und Vereine der freien Wohlfahrtspflege für ehrenamtliche Mitarbeit sowie an Träger von Mitmachzentralen (Kapitel 1005 MG 40).

Das Land hat in den Jahren 2013 bis 2016 insgesamt rd. 2,7 Mio. Euro zur Stärkung der ehrenamtlichen Mitarbeit im Bereich der freien Wohlfahrtspflege eingesetzt (vgl. Tabelle 27).

Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege erhalten die Zuwendungen¹⁸⁴ als Erstempfänger und leiten die Landesmittel an ihre Untergliederungen¹⁸⁵ (Letztempfänger) weiter. Gegenstand der Förderung sind zum einen Personal- und Sachausgaben für Maßnahmen von Ehrenamtskoordinatoren als Multiplikatoren zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements. Außerdem werden die Beratung und Unterstützung von Freiwilligen in Ausübung des Ehrenamtes sowie entsprechende Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen gefördert.

Das Land hat von 2013 bis 2016 folgende Zuschüsse geleistet:

¹⁸⁴ Seit dem Jahr 1992 bis 2013 – also 22 Jahre – hat das Land diese Förderung ohne Richtlinie vorgenommen. Erst seit dem Jahr 2014 erfolgt die Förderung aufgrund der *Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen an Verbände und Vereine der freien Wohlfahrtspflege für ehrenamtliche Mitarbeit* (AmtsBl. M-V 2014, S. 539).

¹⁸⁵ Rechtlich selbständige Verbände auf regionaler Ebene bzw. Mitgliedsverbände.

Tabelle 27: Zuschüsse an Verbände und Vereine der freien Wohlfahrtspflege für ehrenamtliche Mitarbeit (Titel 1005 684.42 MG 40), 2013-2016, in Euro

	2013	2014	2015	2016	Gesamt
	in Euro				
Arbeiterwohlfahrt	118.198,77	118.198,77	119.446,44	119.446,44	475.290,42
Caritas Mecklenburg	59.688,00	59.688,00	59.688,00	59.688,00	238.752,00
Caritas Vorpommern	17.900,00	17.900,00	17.900,00	17.900,00	71.600,00
DPWV	75.770,00	75.770,00	75.770,00	75.770,00	303.080,00
DRK	375.785,73	375.785,73	375.785,73	375.785,73	1.503.142,92
Diakonisches Werk M-V	29.551,40	31.363,54	31.363,54	31.363,54	123.642,02
Gesamt	676.893,90	678.706,04	679.953,71	679.953,71	2.715.507,36

Quelle: Zusammenstellung des Landesrechnungshofes aus Profiskal und den Zuwendungsbescheiden der Bewilligungsbehörde.

Außerdem fördert das Land seit dem Jahr 2014 Träger von Mitmachzentralen. Die Mitmachzentralen sind mit ihrem trägerübergreifenden Ansatz in den Landkreisen Anlaufstelle. Sie bieten trägerunabhängige Informationen, Vermittlungen und Beratungen sowohl für interessierte Bürger als auch für Verbände und Institutionen im Bereich des Ehrenamtes und bürgerschaftlichen Engagements. In jedem Landkreis und in einer kreisfreien Stadt sind Mitmachzentralen mit Landesmitteln aufgebaut worden. Zuwendungsempfänger sind sowohl Landkreise selbst als auch freie Träger¹⁸⁶, die eng mit den Landkreisen zusammenarbeiten. Das Land hat jährlich steigende Zuschüsse zur Finanzierung der Mitmachzentralen bereitgestellt und in den letzten drei Jahren insgesamt rd. 255.000 Euro aus Landesmitteln finanziert.

Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise die inhaltliche Ausrichtung der Projekte, die Umsetzung der Landesinteressen und die Zuwendungspraxis geprüft. Dazu hat er bei einer Vielzahl von Zuwendungsempfängern örtliche Erhebungen durchgeführt.

1 Landesinteressen vs. Vereinsinteressen

(384) Zuwendungen dürfen nach § 44 i. V. m. § 23 LHO nur bewilligt werden, wenn das Land an der Erfüllung bestimmter Zwecke ein erhebliches Interesse hat. Ziel der Förderung ist es, Menschen für ehrenamtliche Aufgaben zu gewinnen und die ehrenamtliche Mitarbeit zu stärken. Zur Wahrnehmung dieser im Landesinteresse liegenden sozialstaatlichen Aufgaben bedient sich das Land auch der Träger der freien Wohlfahrtspflege, weil es selbst seine diesbezüglichen Aufgaben nicht in vollem Umfang allein wahrnehmen kann.

Die Vereine der freien Wohlfahrtspflege verfügen aufgrund ihrer Strukturen, ihrer langjährigen Erfahrungen und nicht zuletzt durch landesweite Vernetzungen mit ihren Untergliederungen über ein umfassendes soziales Know-how im Land.

¹⁸⁶ Juristische Personen des privaten Rechts.

(385) Die von den Wohlfahrtsverbänden durchgeführten Maßnahmen weisen erhebliche Unterschiede auf. Einige Verbände verwenden die Landesmittel für den Einsatz von Ehrenamtskoordinatoren, die interessierte Bürger für das Ehrenamt gewinnen, in entsprechenden Bereichen einsetzen, fortbilden und betreuen. Hier stand die Gewinnung, Beratung und der Einsatz von Freiwilligen, die sich im Sinne des Gemeinwohls ehrenamtlich engagieren wollen, im Vordergrund. Diese Ehrenamtlichen sind nicht zwingend Mitglied der Vereine, engagieren sich aber dennoch ehrenamtlich. Ihr Einsatz geht über die originäre Verbandsarbeit hinaus.

Andere Verbände verwenden die Mittel überwiegend für Vorstandssitzungen und Tagungen mit Vorsitzenden und Stellvertretern von Kreis-, Regional- und Ortsverbänden. Teilnehmer der Sitzungen und Veranstaltungen sind Vereinsmitglieder, die ihre Aufgaben als Vorsitzender, Stellvertreter bzw. Schatzmeister in Kreis-, Regional- und Ortsverbänden ehrenamtlich wahrnehmen. So hat ein Verband in seinem Sachbericht ausgeführt, *„die zur Verfügung gestellten Mittel sind ausschließlich für die Verbandsarbeit verwendet worden“*. Der Zuwendungsempfänger meint, mit der Geldausgabe für Vereinszwecke erfülle sich der Förderzweck. Diese Verbände verfolgen in erster Linie eigene Interessen zur Erfüllung ihrer Vereinszwecke. In diesem Zusammenhang hat der Landesrechnungshof darüber hinaus festgestellt, dass auch Gehälter bzw. Honorare für Geschäftsführer und Gehälter von stellvertretenden Geschäftsführern aus Landesmitteln finanziert werden.

(386) Auch die Bewilligungsbehörde hatte diese Sachlage bereits problematisch gesehen. Sie hatte bei einigen Verbänden inhaltliche Überschneidungen der Förderung für ehrenamtliche Mitarbeit mit anderen Förderungen, aus Zuwendungen finanzierte Geschäftsführergehälter und die inhaltliche Ausrichtung von Maßnahmen einzelner Verbände in Gesprächen mit dem Ministerium problematisiert.

(387) Diese derzeit durch einige Verbände durchgeführte Praxis mit Zuwendungen für ehrenamtliche Mitarbeit sieht der Landesrechnungshof ebenfalls kritisch. Wenn Landesmittel regelmäßig zur Durchführung von satzungsmäßiger Verbandsarbeit – auch bei ehrenamtlich tätigen Vereinsmitgliedern – verwendet werden und dabei das Vereinsinteresse im Vordergrund steht, erfolgt ein sachlich nicht gerechtfertigter Mittelverbrauch.

(388) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes besteht die Gefahr, dass Landesmittel überwiegend für eigentliche Verbandszwecke verwendet werden und die Gewinnung und Fortbildung der für das Gemeinwohl tätigen Ehrenamtlichen nachrangig ist. Insofern muss sich das Ministerium die Frage stellen, inwieweit sich die reine Verbandsförderung vom eigentlichen Förderzweck abgrenzen lässt bzw. ob bei der Förderung das Vereinsinteresse oder aber das Landesinteresse im Vordergrund steht. Deswegen muss das Ministerium ab-

schließlich klären, ob mit den auf diese Art und Weise durchgeführten Maßnahmen die Landesinteressen verwirklicht werden.

(389) Das Ministerium hat erklärt, die der Förderung zugrunde liegende „*Richtlinie [...] soll dahingehend geändert werden, dass nur Maßnahmen gefördert werden, die nicht der verbands- und vereinsinternen Arbeit dienen und nicht Fördergegenstand anderer Landeszuwendungen sind*“.

(390) Der Landesrechnungshof begrüßt die beabsichtigte Änderung der Richtlinie.

2 Ausrichtung der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements

(391) Die Förderung des Landes für bürgerschaftliches Engagement umfasst u. a. Zuwendungen für ehrenamtliche Mitarbeit (Titel 1005 684.42) und zur Förderung von Mitmachzentralen (Titel 1005 684.43). Beides sind Titel, die der Haushaltsgesetzgeber bis zum Ende des Jahres 2017 in der Maßnahmegruppe 40 (MG 40) im Kapitel 1005 im Haushaltsplan des Sozialministeriums¹⁸⁷ festgelegt hat. Die in den geprüften Titeln bereitgestellten Landesmittel für ehrenamtliche Mitarbeit und für Mitmachzentralen sollen zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und zur Gewinnung neuer Ehrenamtlicher im Land beitragen.

(392) Teilweise verweisen Mitmachzentralen – ebenso wie Wohlfahrtsverbände – Ehrenamtliche auch auf Einsatzmöglichkeiten im Rahmen eigener Projekte z. B. Hausaufgabenbetreuung, Suppenküche, Elterntreff, Ferienprogramm und Jugendfreizeiten. Mitmachzentralen nehmen ihre Arbeit auch generationsübergreifend wahr und sind zum Teil sogar in Mehrgenerationenhäusern angesiedelt. Damit sind Mitmachzentralen – wie in der Konzeption des Sozialministeriums vorgesehen – für eine große Zielgruppe Ansprechpartner und erreichbar. Außerdem haben Mitmachzentralen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit trägerübergreifende Informationen zu Institutionen, Vereinen, Verbänden und Einrichtungen erstellt, die Möglichkeiten zur Ausübung des Ehrenamtes anbieten. Darüber hinaus sind sie – mehr als die Wohlfahrtsverbände – Ansprechpartner für Vereine, Verbände und Institutionen, die Ehrenamtliche suchen. Gerade der trägerübergreifende Ansatz von Mitmachzentralen als im Landkreis beratende Informations- und Anlaufstelle sowohl für interessierte Bürger als auch für Verbände und Institutionen ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes zielführend. Gleichwohl ist die Beratung und Betreuung von Ehrenamtlichen durch Wohlfahrtsverbände notwendig, weil diese mit ihren über 20jährigen Erfahrungen über das erforderliche soziale Know-how verfügen. In der Praxis sind also sowohl Verbände der freien Wohlfahrtspflege als auch Mitmachzentralen gleichermaßen Anlaufstellen für ehrenamtlich Interessierte.

¹⁸⁷ Der Haushaltstitel zur Finanzierung von Mitmachzentralen ist im Entwurf des Doppelhaushalts 2018/2019 für das Sozialministerium (Einzelplan 10) weggefallen.

(393) Vor dem Hintergrund gleicher Zielstellungen für ehrenamtliche Mitarbeit und Mitmachzentralen empfiehlt der Landesrechnungshof, die hierfür bereitgestellten finanziellen Mittel zusammenzufassen und auch andere juristische Personen als potenzielle Zuwendungsempfänger zuzulassen. Damit wäre der vom Landesrechnungshof in der Vergangenheit problematisierte Aushandlungsprozess von Landesmitteln unter den Spitzenverbänden¹⁸⁸ mindestens für die ehrenamtliche Mitarbeit aufgebrochen. Außerdem hätte das Ministerium mehr Steuerungsmöglichkeiten zur Wahrnehmung und Umsetzung der im Landesinteresse liegenden sozialstaatlichen Aufgaben.

(394) In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, aus welchem Grund die finanziellen Mittel für Mitmachzentralen aus dem Strategiefonds zur Verfügung gestellt wurden.

Soweit die finanziellen Mittel für Mitmachzentralen aus dem Strategiefonds finanziert werden, besteht die Gefahr paralleler Förderstrukturen, die eine einheitliche Steuerung und Umsetzung der Landesinteressen für das bürgerschaftliche Engagement in Frage stellen. Auch die Möglichkeit, den in Tz. 393 genannten Aushandlungsprozess der Wohlfahrtsverbände aufzubrechen, ist dann nicht gegeben.

(395) Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Empfehlung des Landesrechnungshofes vom Ministerium nicht umgesetzt werden könne. Die Mitmachzentralen werden ab dem Jahr 2018 aus dem Strategiefonds finanziert. Allerdings werde es prüfen, ob auch andere juristische Personen als Zuwendungsempfänger zugelassen werden.

(396) Vor dem Hintergrund gleicher Zielstellungen für ehrenamtliche Mitarbeit und Mitmachzentralen und der Gefahr paralleler Förderstrukturen bleibt der Landesrechnungshof bei seiner Empfehlung, die hierfür bereitgestellten finanziellen Mittel zusammenzufassen und auch andere juristische Personen als potenzielle Zuwendungsempfänger zuzulassen.

¹⁸⁸ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2016): Jahresbericht 2015 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2015, Tzn. 467-474. Dabei hatte der Landesrechnungshof problematisiert, dass die Spitzenverbände die Landesmittel nach einem internen in der LIGA erfolgten Abstimmungsprozess unter sich selbst aufteilen und ihre zugrunde gelegten Maßstäbe und Kriterien gegenüber dem Ministerium bewusst nicht offenlegen.

12 Verwendung von Landesmitteln zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch Vereine und Verbände der freien Wohlfahrtspflege und Träger von Mitmachzentralen

Wohlfahrtsverbände haben Ausgaben abgerechnet, die nicht bewilligt waren oder die ihnen tatsächlich nicht entstanden sind. Sie haben Personalausgaben abgerechnet, für die keine Arbeitsleistung erbracht wurde. Abgerechnete Personalausgaben waren teilweise arbeitsvertraglich nicht vereinbart bzw. dokumentiert. Verbände haben Ausgaben für Verpflegung – auch für Geschäftsführer – und für freiwillige Versicherungen abgerechnet, obwohl die Abrechnung dieser Ausgaben in den Bescheiden ausgeschlossen war. Zuwendungsempfänger haben Maßgaben einer ordnungsgemäßen Vertragsgestaltung missachtet, Doppelabrechnungen vorgenommen, Einnahmen verschwiegen und können keine Rechenschaft über den Verbleib von öffentlichen Mitteln ablegen. Das Land kann durch die Zulassung von einfachen Verwendungsnachweisen nicht erkennen, ob Ausgaben dem Verwendungszweck zuzurechnen sind. Bei einem Zuwendungsempfänger bestehen erhebliche Zweifel an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung.

(397) Das Land gewährt seit Beginn der 90er Jahre Zuschüsse an die in der LIGA der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Landesverbände zur Förderung der ehrenamtlichen Mitarbeit. Im Jahr 2014 sind in jedem Landkreis Mitmachzentralen entstanden, die seit dem aus Landesmitteln finanziert werden.¹⁸⁹

Der Landesrechnungshof hat die Zuwendungspraxis sowie die Verwendung, Abrechnung und Kontrolle von öffentlichen Mitteln zur Finanzierung der ehrenamtlichen Mitarbeit und der Mitmachzentralen stichprobenweise geprüft. Dabei hat er örtliche Erhebungen bei insgesamt 14 Zuwendungsempfängern¹⁹⁰ durchgeführt.

Die vom Landesrechnungshof geprüften Letztempfänger der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege haben jährlich Zuschüsse in Höhe von 600 Euro bis zu rd. 40.000 Euro von den Erstempfängern erhalten. Mitmachzentralen haben Zuschüsse in Höhe von jährlich 5.000 Euro bis rd. 17.000 Euro vom Land erhalten.

¹⁸⁹ Vgl. Tz. 383.

¹⁹⁰ Elf Letztempfänger (rechtlich selbständige Untergliederungen der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege) und drei Träger von Mitmachzentralen.

1 Verwendung und Abrechnung von Landesmitteln

(398) Die Verwendung der Zuwendung hat ausschließlich im Rahmen der Zweckbindung zu erfolgen und ist auf den für die Zweckerfüllung unbedingt notwendigen Umfang zu beschränken.

1.1 Abrechnung von tatsächlich nicht entstandenen Ausgaben

(399) Ein Wohlfahrtsverband hat im Verwendungsnachweis Ausgaben für Sonderzahlungen, Altersvorsorge, externe Lohnberechnungen sowie für Beratungskosten einer Wirtschaftsprüfergesellschaft und eines Anwalts abgerechnet, obwohl er diese gar nicht geleistet hat.

(400) Ein anderer Wohlfahrtsverband hat bei der Abrechnung der Personalausgaben für zwei im Projekt Beschäftigte für mehrere Jahre höhere Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung gegenüber der Bewilligungsbehörde abgerechnet, als ihm tatsächlich entstanden sind.

(401) Ein weiterer Wohlfahrtsverband hat für einen geringfügig im Projekt Beschäftigten höhere Sozialversicherungsbeiträge abgerechnet, als er für diesen an den Sozialversicherungsträger gezahlt hat.

(402) Außerdem hat ein vierter Wohlfahrtsverband höhere Ausgaben für ein externes Lohnbüro abgerechnet, als ihm dieses für seinen im Projekt Beschäftigten in Rechnung gestellt hatte. Zudem hat er zusätzlich Bruttopersonalausgaben dieses Mitarbeiters ein zweites Mal als Ausgabe abgerechnet, obwohl ihm diese gar nicht entstanden sind.

1.2 Abrechnung von Personalausgaben für nicht erbrachte Arbeitsleistung

(403) Ein Wohlfahrtsverband hat Personalausgaben für einen Monat für einen Beschäftigten abgerechnet, obwohl dieser in dem Monat in einem anderen Geschäftsbereich des Verbandes tätig war.

Darüber hinaus hat der Verband den Beschäftigten aufgrund einer Kündigungsschutzklage von der Arbeit freigestellt, aber weiterhin bis zum Ablauf der Freistellung aus dem Projekt finanziert und die entsprechenden Personalausgaben gegenüber der Bewilligungsbehörde abgerechnet. Für die Zeit der Freistellung hatte der Beschäftigte seine Arbeitsleistung im Projekt allerdings nicht mehr erbracht.

(404) Ein anderer Wohlfahrtsverband hat im Verwendungsnachweis für einen anteilig im Projekt Beschäftigten auch Personalausgaben für Mehrarbeitsvergütung, monatliche Stellenzulagen und Aufwendungen für Berufsbekleidung abgerechnet. Allerdings war der Beschäftigte im Verband hauptsächlich als Pflegedienstleiter und lediglich mit einem Stundenanteil

von 7,5 % seiner Arbeitszeit als Ehrenamtskoordinator im Projekt eingesetzt. Die im Verwendungsnachweis abgerechnete zusätzliche Vergütung ist ausdrücklich aufgrund seiner Tätigkeit als Pflegedienstleiter in einer Senioren-Tagespflege gezahlt worden und daher für die Tätigkeit als Ehrenamtskoordinator nicht zuwendungsfähig.

1.3 Verwendung von Landesmitteln für arbeitsvertraglich nicht vereinbarte Personalausgaben

(405) Mehrere Verbände haben gegenüber der Bewilligungsbehörde auch Personalausgaben abgerechnet, die einer dokumentierten rechtlichen Grundlage entbehren.

(406) So konnte ein Verband lediglich einen Arbeitsvertrag für einen im Projekt Beschäftigten vorlegen, dessen Befristung bereits seit über 10 Jahren abgelaufen war.

(407) Vier andere Verbände haben jeweils für einen Beschäftigten Sonderzahlungen, Tank- und Einkaufsgutscheine bzw. höhere monatliche Arbeitnehmerbruttogehälter gezahlt und abgerechnet, als in den Arbeitsverträgen festgelegt waren.

(408) Ein Verein hat einen Mitarbeiter über einen Zeitraum von 17 Monaten im Projekt beschäftigt, ihm regelmäßig monatliche Aufwandsentschädigungen aus Zuwendungen gezahlt und diese gegenüber der Bewilligungsbehörde abgerechnet, ohne eine vertragliche Vereinbarung abgeschlossen bzw. dokumentiert zu haben.

Zudem hatte er mit zwei weiteren im Projekt Beschäftigten einmalige Vergütungen vertraglich vereinbart und dokumentiert, diese jedoch jeden Monat an die Beschäftigten gezahlt und damit ein Vielfaches der vereinbarten Vergütungen aus Zuwendungen finanziert.

(409) Das Ministerium stimmt dem Landesrechnungshof zu. Es weist jedoch darauf hin, dass *„auch mündlich abgeschlossene Vereinbarungen [...] rechtlich wirksame Zahlungsverpflichtungen auslösen können. Ein genereller zuwendungsrechtlicher Ausschluss für die Abrechnung solcher Ausgaben“* bestehe nach Auffassung des Ministeriums nicht.

(410) Unbeschadet der Vorschriften des Nachweisgesetzes¹⁹¹ ist richtig, dass grundsätzlich auch mündlich geschlossene Verträge wirksam sind. Allerdings haben Zuwendungsempfänger, die Landesmittel für Personalausgaben zur Umsetzung des Zuwendungszwecks verwenden, ihrer zuwendungsrechtlichen Nachweispflicht nachzukommen und sämtliche Ausgaben nach Nr. 6.8 ANBest-P zu § 44 LHO sowohl der Höhe als auch dem Grunde nach zu belegen. Die einzelnen Zuwendungsempfänger konnten die vertraglichen Grundlagen nicht belegen. Personalausgaben, die einer dokumentierten rechtlichen Grundlage entbehren, sind nicht zuwendungsfähig.

¹⁹¹ Vgl. Tz. 264.

1.4 Abrechnung nicht beantragter und nicht bewilligter Ausgaben

(411) Sechs Wohlfahrtsverbände haben in Verwendungsnachweisen mehrerer Jahre Ausgaben für Sonderzahlungen für mehrere im Projekt Beschäftigte, Personalausgaben für einen zusätzlichen Mitarbeiter sowie Ausgaben für Laptop, Betriebsrat und Büromöbel abgerechnet, die weder Bestandteil der Finanzierungspläne noch von der Bewilligungsbehörde als zuwendungsfähig anerkannt waren. Einige der Ausgaben hatte die Bewilligungsbehörde ausdrücklich für nicht zuwendungsfähig erklärt.

(412) Das Ministerium stimmt dem Landesrechnungshof grundsätzlich zu. Es weist aber darauf hin, dass Ausgaben auch im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung anerkannt werden könnten.

(413) Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass auch nach Vorlage der Verwendungsnachweise durchaus die Möglichkeit der zuwendungsrechtlichen Anerkennung von Ausgaben, die dem Projekt zuzurechnen sind, besteht. Allerdings hat die Bewilligungsbehörde in solchen Fällen plausible Gründe zur nachträglichen Anerkennung von zuwendungsfähigen Ausgaben mindestens in den Prüfvermerken nach VV Nr. 11.2 zu § 44 LHO darzulegen. Dies hat sie in den geprüften Fällen jedoch unterlassen.

Aus welchen Gründen die Bewilligungsbehörde darüber hinaus nunmehr auch Ausgaben anerkennt, die sie zuvor ausdrücklich für nicht zuwendungsfähig erklärt hatte und damit von ihren eigenen Festlegungen zur Zuwendungsfähigkeit bestimmter Ausgaben abweicht, ergibt sich aus den geprüften Akten nicht.

1.5 Vertragsgestaltung und Rechnungslegung von Ausgaben für nicht hauptamtlich im Projekt Beschäftigte

(414) Mehrere Zuwendungsempfänger haben Landesmittel zur Finanzierung von Ausgaben für Fortbildungsveranstaltungen, Honorare und Aufwandsentschädigungen verwendet und dabei Maßgaben einer ordnungsgemäßen Vertragsgestaltung und Rechnungslegung missachtet. Durch die Unterzeichnung von Verträgen durch jeweils nur ein Vorstandsmitglied¹⁹² als Auftraggeber und von anderen Vorstandsmitgliedern als Auftragnehmer haben einige Verbände das von der Mitgliederversammlung beschlossene Mehraugenprinzip und die entsprechende Eintragung im Registergericht missachtet. Damit haben sie den Eindruck gegenseitiger Begünstigungen erweckt. Verbände haben Ausgaben für Honorarstunden abgerechnet, die tatsächlich gar nicht geleistet wurden bzw. die sie nicht nachweisen konnten. Zudem haben sie Ausgaben für Honorare abgerechnet, ohne entsprechende Verträge

¹⁹² Mitgliederversammlungen hatten in den Satzungen festgelegt, dass der Verein von jeweils zwei Vorstandsmitgliedern gemeinsam vertreten wird.

schriftlich als Nachweis abzuschließen. Ein Verein hat sogar Verträge für denselben Zeitraum und dieselbe Leistung doppelt erstellt, allerdings mit voneinander abweichenden Höhen der Aufwandsentschädigung.

(415) Das Ministerium hat angekündigt, diese Feststellungen *„in allen aufgezeigten Fällen anlassbezogen“* prüfen zu wollen. Hinsichtlich der Vertretungsbefugnisse bezweifelt es aber, dass *„für die zukünftige [...] Prüfpraxis [...] die Einhaltung von Satzungsrecht gemäß den Vorgaben der LHO zu prüfen ist“*.

(416) Der Landesrechnungshof hat hier u. a. den Abschluss von aus Zuwendungen finanzierten Verträgen problematisiert, in denen (wiederkehrende) Zuwendungsempfänger regelmäßig Satzungsrecht hinsichtlich der Vertretungsbefugnis missachtet haben. Im Rahmen der Antragsprüfung und Bewilligung hatte die Bewilligungsbehörde regelmäßig Satzungen und Honorarverträge angefordert und Vertretungsbefugnisse hinterfragt. Sie hätte aus den angeforderten Unterlagen spätestens bei der Verwendungsnachweisprüfung zu denselben Feststellungen – wie sie der Landesrechnungshof getroffen hat – kommen müssen. Ansonsten würde die Anforderung solcher Unterlagen hinsichtlich der Prüfung von Vertretungsbefugnissen ins Leere laufen.

Im Übrigen hat die Bewilligungsbehörde ohnehin die Rechtsverbindlichkeit der Unterschrift des Verwendungsnachweises zu prüfen und in einem entsprechenden Vermerk zu dokumentieren (VV Nr. 11.2 zu § 44 LHO, Muster 8). Insofern sind die Zweifel, ob die Einhaltung von Satzungsrecht gemäß den Vorgaben der LHO zu prüfen ist, nicht begründet. Das bedeutet nicht, dass in allen Förderfällen das gesamte Satzungsrecht der einzelnen Zuwendungsempfänger detailgenau zu prüfen wäre.

1.6 Abrechnung von Ausgaben Dritter

(417) Drei Vereine haben in mehreren Jahren auch Sachausgaben abgerechnet, für die nicht sie selbst, sondern nicht am Projekt beteiligte Dritte Auftraggeber, Leistungsempfänger sowie Rechnungsadressat und damit zahlungspflichtig waren.

1.7 Abrechnung von Ausgaben für freiwillige Versicherungen

(418) Viele Wohlfahrtsverbände haben Landesmittel zur Finanzierung freiwilliger Versicherungen wie Vermögensschaden-, Vereinshaftpflicht-, Rechtsschutz- oder Kaskoversicherungen verwendet, obwohl deren Finanzierung und Abrechnung durch die Bewilligungsbehörde in den Zuwendungsbescheiden ausdrücklich ausgeschlossen war.

1.8 Doppelabrechnungen

(419) Vier Verbände und Vereine haben Ausgaben für ein und dieselben Dienstreisen sowie für dieselben Telefongebühren als auch für dasselbe Personal gegenüber der Bewilligungsbehörde doppelt abgerechnet.

1.9 Abrechnung von nicht nachgewiesenen Ausgaben

(420) Vier Vereine können die Verwendung von Landesmitteln vielfach nicht belegen und deshalb keine Rechenschaft über den Verbleib von öffentlichen Mitteln ablegen. Ob und inwieweit die teilweise von zwei Verbänden lediglich anhand von Kopien „nachgewiesenen“ Ausgaben im Rahmen anderer geförderter Projekte abgerechnet wurden, hat der Landesrechnungshof nicht geprüft.

1.10 Abrechnung von Ausgaben für Verpflegung und Bewirtung auf diversen Veranstaltungen

(421) Über 50 % der geprüften Zuwendungsempfänger haben Ausgaben für Verpflegung auf Fortbildungsveranstaltungen, Neujahrsempfängen und Ehrenamtstreffen aus Landesmitteln finanziert, obwohl die Bewilligungsbehörde in den Zuwendungsbescheiden Ausgaben für Lebensmittel und Feierlichkeiten ausdrücklich ausgeschlossen hatte.

Der Landesrechnungshof verkennt dabei nicht, dass Verbände die Tätigkeit von Ehrenamtlichen auf gemeinsamen Veranstaltungen anerkennen. Teilnehmer der in Rede stehenden Veranstaltungen waren jedoch nicht nur ehrenamtlich Tätige, sondern auch Mitglieder der Vorstände oder Geschäftsführer bzw. hauptamtlich Beschäftigte. Sachausgaben sind im Projekt nur zuwendungsfähig, soweit diese zur Durchführung des Projektes notwendig sowie in der Höhe angemessen sind und den in den Zuwendungsbescheiden festgelegten Nebenbestimmungen entsprechen. Aufwendungen zur Beköstigung von Vorstandsmitgliedern, Geschäftsführern und hauptamtlich Beschäftigten sind jedoch nicht notwendig, um eine sachgerechte und dem Landesinteresse entsprechende Stärkung der ehrenamtlichen Mitarbeit sicherzustellen.

1.11 Verschwiegene Einnahmen

(422) Mehrere Verbände haben zusätzliche Einnahmen wie Erstattungen von Krankenkassen, andere Mittel von Krankenkassen, Einnahmen aus Teilnehmergebühren und kommunale Mittel zu Lasten des Landes gegenüber der Bewilligungsbehörde verschwiegen. Dadurch haben sie zusätzliche Einnahmen zu Lasten des Landes auf eigene Rechnung „erwirtschaftet“ und ungerechtfertigt hohe Zuwendungen vom Land erhalten.

1.12 Ordnungsgemäße Geschäftsführung

(423) Zuwendungen dürfen nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint.

Einen großen Teil der vorangegangenen Feststellungen hat der Landesrechnungshof bei einem Zuwendungsempfänger getroffen. Darüber hinaus hat dieser Zuwendungsempfänger Mietausgaben aus Landesmitteln finanziert, die er aufgrund fiktiver Angaben über die genutzte Fläche erhalten hatte. Zudem hat der Verein sorglos Ausgaben für die Miete von Geräten aus Landesmitteln finanziert, ohne die Nutzung entsprechend des Verwendungszwecks sicherzustellen. Er hat die Verwendung von Landesmitteln mindestens über 14 Monate nach Ablauf der Vorlagefrist für den Verwendungsnachweis gegenüber der Bewilligungsbehörde nicht nachgewiesen. Außerdem erfolgte die Wahl des Vorstandes nicht satzungsgemäß, weil nur vier anstelle der in der Satzung festgelegten fünf Vorstandsmitglieder gewählt wurden und diese Änderung des Vorstandes mindestens 13 Monate nach der Wahl noch nicht beim Registergericht angemeldet wurde.

Der Landesrechnungshof hat aufgrund der dargestellten Rechtsverstöße und sonstigen Feststellungen erhebliche Zweifel, ob bei diesem Zuwendungsempfänger die ordnungsgemäße Geschäftsführung noch gesichert ist.

(424) Das Ministerium hat ebenfalls Zweifel an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung des Vereins. Der Verein erhält seit dem Jahr 2018 keine entsprechenden Landesmittel mehr.

1.13 Folgerungen

(425) Die Prüfung hat gezeigt, dass in allen 14 geprüften Projekten Regelungen der Zuwendungsbescheide missachtet wurden. Auch wenn der Landesrechnungshof nur stichprobenweise Ausgaben und Belege geprüft hat, ist die Vielzahl der zweckwidrigen Ausgaben offensichtlich. Von Zuwendungsempfängern, die seit über 20 Jahren wiederkehrend Landesmittel erhalten, kann erwartet werden, dass ihnen die Regelungen zum ordnungsgemäßen Umgang und zur Verwendung von öffentlichen Mitteln bekannt sind und sie den Verpflichtungen aus den Zuwendungsbescheiden nachkommen.

Auch aufgrund der Zulassung von einfachen Verwendungsnachweisen bei Zuwendungen für ehrenamtliche Mitarbeit an Wohlfahrtsverbänden konnte die Bewilligungsbehörde nicht erkennen, ob die von den Letztempfängern abgerechneten Ausgaben den in den Zuwendungsbescheiden bestimmten Zwecken zuzurechnen sind. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Bewilligungsbehörde nicht umhin kommen wird, Rückforderungen aufgrund der aufgezeigten Feststellungen vorzunehmen.

(426) Das Ministerium hat Prüfungen durch die Bewilligungsbehörde angekündigt.

2 Kontrolle der Verwendung

(427) Nach Eingang des Verwendungsnachweises hat die Bewilligungsbehörde oder die sonst beauftragte Stelle gemäß VV Nr. 11.1 Satz 1 zu § 44 LHO zunächst festzustellen, ob nach den Angaben im Verwendungsnachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (sogenannte kursorische Prüfung). Im Übrigen soll aus den eingegangenen Verwendungsnachweisen gemäß VV Nr. 11.1 Satz 2 zu § 44 LHO nach einer nach Anhörung des Landesrechnungshofes zu treffenden Regelung eine stichprobenweise Auswahl von Nachweisen vorgenommen werden. Diese sind dann nach VV Nr. 11.1.1 ff. zu § 44 LHO vertieft zu prüfen.

(428) Die Bewilligungsbehörde hat vertiefte Prüfungen nach VV Nrn 11.1.1 bis 11.1.3 zu § 44 LHO bei der Mehrzahl von Verwendungsnachweisen im Rahmen der Förderung von ehrenamtlicher Mitarbeit und Mitmachzentralen nicht vorgenommen. So konnte sie Verstöße gegen das Zuwendungsrecht auch nicht erkennen. Der einfache Verwendungsnachweis ist zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der den Wohlfahrtsverbänden gewährten Landesmittel nicht geeignet. Das Ministerium hat für die stichprobenweise Auswahl von vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweisen keine entsprechende Regelung erlassen. Solange das Ministerium keine solche Regelung für diesen Förderbereich getroffen hat, hat die Bewilligungsbehörde sämtliche Verwendungsnachweise unabhängig davon, ob der einfache Verwendungsnachweis zugelassen wurde, vertieft zu prüfen. Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine Regelung zur stichprobenweisen Auswahl von vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweisen zu treffen.

(429) Das Ministerium hat erklärt, dass es für diesen geprüften Förderbereich noch keine Stichprobenregelung nach VV Nr. 11.1 Satz 2 zu § 44 LHO erlassen habe und deswegen alle Verwendungsnachweise *„auch mit dem nach den VV Nr. 11.1.1 bis 11.1.3 zu § 44 LHO vorgegebenen Prüfumfang zu prüfen“* sind. Die Bewilligungsbehörde habe entsprechende Prüfungen – jedoch ohne Vorlage von Belegen – vorgenommen. Die Feststellungen des Landesrechnungshofes würden *„auf der Prüfung zusätzlicher Dokumente“* beruhen, *„die nicht Bestandteil des Verwendungsnachweises [...] waren“*. Es geht daher davon aus, dass der Landesrechnungshof bei seiner Bewertung *„das Wesen des zugelassenen einfachen Verwendungsnachweises unberücksichtigt“* gelassen habe.

Das Ministerium werde eine entsprechende Stichprobenregelung für diesen Förderbereich erlassen. Hinsichtlich der Zulassung des einfachen Verwendungsnachweises werde *„eine entsprechende Änderung der Richtlinie [...] in Erwägung gezogen“*.

(430) Die vom Ministerium erklärten Prüfungen nach den entsprechenden VV hat die Bewilligungsbehörde bei über 90 % der Verwendungsnachweise gerade nicht vorgenommen. Sie

hat lediglich geprüft, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind.

Unbestritten ist, dass eine Vielzahl von Feststellungen des Landesrechnungshofes auf der Prüfung von Belegen, Verträgen, Lohnjournalen und sonstigen Zahlungsnachweisen basieren. Eine solche tiefgründige Prüfung von Belegen ist im Rahmen der Prüfung einfacher Verwendungsnachweise sicherlich nicht voll umfänglich erforderlich. Allerdings hätte auch die Bewilligungsbehörde anhand ihrer Förderakten – ebenso wie der Landesrechnungshof – z. B. aus den Personalerfassungsbögen und den Abrechnungsbögen zum Nachweis der tatsächlich verausgabten Mittel¹⁹³ Differenzen hinsichtlich der Bewilligung und Finanzierung von bestimmten Ausgaben feststellen können. Diesen hätte sie auch beim einfachen Verwendungsnachweis nachgehen können. Dies hat sie jedoch unterlassen und insofern Prüfungen in dem von ihr genannten Umfang nach VV Nrn. 11.1.1 bis 11.1.3 zu § 44 LHO nicht vorgenommen.

3 Erfolgskontrolle von Zuwendungen für ehrenamtliche Mitarbeit

(431) Weder das Ministerium noch die Bewilligungsbehörde können den Erfolg der Förderung der ehrenamtlichen Mitarbeit abschließend beurteilen, denn eine programmbezogene Erfolgskontrolle haben beide zumindest bis zu den örtlichen Erhebungen nicht vorgenommen. Der Landesrechnungshof empfiehlt hinsichtlich der Zielstellung der Förderung geeignete Kennzahlen festzulegen bzw. zu überprüfen, ob die erhobenen Kennzahlen für eine Erfolgskontrolle geeignet und ausreichend sind.

(432) Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde aufgrund der Empfehlung des Landesrechnungshofes „*hinsichtlich der Zielstellung der Förderung geeignete Kennzahlen festlegen*“.

¹⁹³ Diese sind Bestandteil der Verwendungsnachweise.

13 Förderung der Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben

Von 2008 bis 2015 förderte das Land 90 Projekte mit insgesamt 7,7 Mio. Euro, um nachhaltig die Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben zu verbessern.

Das Landesamt für Gesundheit und Soziales wird dem Antrags- und Bewilligungsverfahren größere Aufmerksamkeit widmen müssen, um den zweckwidrigen Einsatz von Zuwendungen zu verhindern. Dabei sollte es den Einsatz eigener Mittel der Zuwendungsempfänger stärker fördern und nur in Ausnahmefällen Höchstfördersätze bewilligen. Denn Höchstfördersätze sind keine Regelfördersätze.

Erfolgskontrollen fanden nicht statt. Daher bleibt offen, ob die Zuwendungen wirksam und geeignet waren, die Förderziele zu erreichen.

(433) Der Landesrechnungshof prüfte Zuwendungen des Landes nach der *„Richtlinie zur Förderung der Verbesserung der Vereinbarkeit von Arbeits- und Familien-/Privatleben“* vom 3. November 2008¹⁹⁴.

(434) Nach dieser Richtlinie förderte das Land in den Jahren 2008 bis 2015 aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) 90 Projekte von 47 Zuwendungsempfängern mit insgesamt 7,7 Mio. Euro. Antrags- und Bewilligungsbehörde war das Landesamt für Gesundheit und Soziales Mecklenburg-Vorpommern (LAGuS), die Fachaufsicht oblag dem Sozialministerium. Die Zuwendungen wurden gewährt, *„um die Vereinbarkeit von Arbeits- und Familien-/Privatleben zu verbessern. [...] Gefördert werden Projekte und Maßnahmen, die nachhaltig eine bessere Vereinbarkeit von Arbeits- und Familien-/Privatleben unterstützen.“*

(435) Der Landesrechnungshof untersuchte Zuwendungen von insgesamt 3,3 Mio. Euro für 24 Projekte von zwölf Zuwendungsempfängern. Die Prüfung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens führte zu folgenden Feststellungen und Empfehlungen:

1 Antrag und Bewilligung

1.1 Fördersatz

(436) Die Zuwendung wird gewährt als nicht rückzahlbarer Zuschuss von bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. In begründeten Ausnahmefällen, bei denen ein besonderes Landesinteresse besteht, kann die Zuwendung bis zu 100 % betragen.

(437) Das Finanzministerium verlangt seit Jahren eine restriktive Anwendung der Fördersätze: *„Soweit in Förderrichtlinien Höchstsätze festgelegt worden sind, dürfen diese nicht als*

¹⁹⁴ AmtsBl. M-V S. 1005.

*Regelfördersätze behandelt und nur im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens ausgeschöpft werden.*¹⁹⁵ Dessen ungeachtet förderte das LAGuS mehr als die Hälfte der geprüften Projekte mit einem Fördersatz von über 90 %. Bei gut einem Fünftel dieser Projekte erreichte der Fördersatz sogar 99 bis 100 %. Derart begünstigt waren keinesfalls nur kleinere Projekte. So erhielt ein Zuwendungsempfänger für zwei Projekte 1,2 Mio. Euro zu einem Fördersatz von 99 %, die beiden Projekte zweier anderer Empfänger förderte das LAGuS mit gut 400.000 Euro und 480.000 Euro zu je 97 %. Das LAGuS hat die 90 %-Grenze nicht als Hürde angesehen, die es nur im Ausnahmefall hätte überschreiten dürfen. Den Förderakten waren jedenfalls bei keinem Projekt die notwendigen Begründungen für das Vorliegen eines Ausnahmefalls zu entnehmen. Damit machte das LAGuS die Ausnahme zur Regel. Das Ministerium sollte darauf hinwirken, die Fördersätze generell zu senken. Sollte die Finanzkraft des Zuwendungsempfängers dies im Einzelfall nicht zulassen, wäre der erhöhte Fördersatz schlüssig zu begründen.

(438) Das Ministerium beschreibt das Dilemma wie folgt: *„In wirtschaftlichen Unternehmen oder Verbänden ist das Bewusstsein für die Unterstützung von Gleichstellungsprojekten noch nicht in der Form vorhanden, als dass solche Projekte mitfinanziert werden. [...] Demgegenüber ist das Interesse des Landes an der Umsetzung dieser Projekte so groß, dass ein Abweichen von den Regelfördersätzen bis hin zur Vollfinanzierung auch unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten [...] gerechtfertigt ist. [...] Die Landesregierung wird darauf hinwirken, diese Prozesse noch besser zu dokumentieren.“*

(439) Trotz schwieriger Rahmenbedingungen sollte das Ministerium darauf achten, das Regel-Ausnahme-Verhältnis nicht auf den Kopf zu stellen. Beabsichtigt die Bewilligungsbehörde, die Regelfördersätze zu überschreiten, sollte es selbstverständlich sein, die Gründe hierfür zu dokumentieren. Zumindest die Dokumentationsmängel scheint das Ministerium beheben zu wollen. Das begrüßt der Landesrechnungshof.

1.2 Pauschalen

(440) Erstmals für die Förderperiode 2007 bis 2013 konnten bei der Förderung aus Mitteln des ESF indirekte Kosten pauschal bis zur Höhe von 20 % der direkten Kosten eines Vorhabens berücksichtigt werden. Dies setzt indes voraus, dass die Förderrichtlinien die Anwendung derartiger Pauschalen auch vorsehen.

(441) Die hier in Rede stehende Förderrichtlinie sieht keine Pauschalen vor. Gleichwohl bewilligte das LAGuS für mehrere Projekte Pauschalen für Verwaltungsgemeinkosten von bis zu 10 % der jeweils förderfähigen Gesamtausgaben.

¹⁹⁵ Z. B. Bewirtschaftungserlasse 2013 und 2014, jeweils Seite 14.

(442) Das Ministerium sieht kein Regelungsdefizit: *„Das Regelungswerk für die Förderbereiche der aus dem Europäischen Sozialfonds finanzierten Zuwendungen geht deutlich über die jeweiligen Förderrichtlinien hinaus. [...] Neben den Pauschalen sind hier eine Vielzahl von weiteren zentralen Bestimmungen enthalten, die nicht „dezentral“ in die jeweiligen Richtlinien aufgenommen wurden. Adressaten [...] sind wie bei den jeweiligen Förderrichtlinien ebenfalls u. a. die Bewilligungsbehörden.“*

(443) Dem Ministerium ist zu widersprechen. Zwar lässt die EU Zuwendungen aus dem ESF in Form von Pauschalen als sogenannte *Vereinfachte Kostenoptionen* zu. Die jeweiligen Förderprogramme und -richtlinien sind gleichwohl Sache der Länder. Sie entscheiden, ob und inwieweit sie diese Kostenoptionen anwenden. Schon um die Gleichbehandlung der Antragsteller zu gewährleisten, hat das Ministerium die Anwendung von Pauschalen in den Förderrichtlinien zu regeln, sofern solche Pauschalen vorgesehen sind.

(444) Für eines der geprüften Projekte bewilligte das LAGuS für Verwaltungsgemeinkosten pauschal 2.200 Euro, für Bürokosten weitere 1.200 Euro. Aus der Verwaltungsgemeinkostenpauschale werden im Wesentlichen Bürokosten finanziert. Das LAGuS hätte die Doppelförderung erkennen müssen und die Pauschale weder dem Grunde noch der Höhe nach bewilligen dürfen.

(445) Das Ministerium teilt mit, die Bewilligungsbehörde habe *„im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung sichergestellt, dass eine Doppelförderung nicht eingetreten ist.“*

(446) Den Nachweis ist das Ministerium schuldig geblieben. Es wäre auch Sache der Bewilligungsbehörde gewesen, die offensichtlich nicht gerechtfertigte Bewilligung von Pauschalen bereits im Zuge des Antrags- und Bewilligungsverfahrens zu unterbinden. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium die Bewilligungsbehörde anhält, künftig Doppelförderungen von vornherein zu vermeiden.

1.3 Vorzeitiger Maßnahmebeginn

(447) Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen sind. Beginnt der Antragsteller bereits vor der Bewilligung, scheint er in der Lage zu sein, das Vorhaben auch ohne die Zuwendung des Landes durchzuführen. Außerdem soll der Antragsteller davor geschützt werden, Verpflichtungen einzugehen, die er ohne die Zuwendungen nicht oder nicht in vollem Umfang erfüllen kann. Ausnahmsweise kann die Bewilligungsbehörde den vorzeitigen Maßnahmebeginn zulassen. Dies setzt allerdings einen begründeten schriftlichen Antrag voraus.

(448) Für die Erstellung einer Studie bewilligte das LAGuS einem Verein eine Zuwendung von zunächst 23.776 Euro. Bereits zwei Tage zuvor hatte der Verein seinerseits für diesen Auftrag einen Berater verpflichtet und mit diesem eine Gesamtvergütung von 99.950 Euro vertraglich vereinbart. Mit diesem Vertrag hatte der Verein die Maßnahme vorzeitig begonnen, ohne dies zuvor zu beantragen. Das LAGuS hatte den vorzeitigen Maßnahmebeginn auch nicht zugelassen. Vielmehr hatte es die komplette Finanzierung des Auftrags erst rund sechs Monate später mit einem weiteren Zuwendungsbescheid über 76.174 Euro sichergestellt.

(449) Der Landesrechnungshof beanstandet, dass das LAGuS die Zuwendung bewilligte, obwohl der Zuwendungsempfänger die Regelungen für einen vorzeitigen Maßnahmebeginn nicht beachtet hatte.

(450) Das Ministerium widerspricht der Feststellung des Landesrechnungshofes. Ein unzulässiger, da vorzeitiger Maßnahmebeginn sei nicht anzunehmen: *„Aufgrund der engmaschigen Projektbegleitung durch das Ministerium und das LAGuS hat der Zuwendungsempfänger bereits vor Abschluss des Vertrages Kenntnis über die Finanzierung der dadurch entstandenen Ausgaben erlangt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Vertrag ohne die Zusicherung nicht zustande gekommen wäre.“* Auch handelte es sich *„um einen Änderungsbescheid, der den zugrundeliegenden Zuwendungsbescheid [...] zum Bewilligungszeitraum, zur Zuwendungshöhe und zum Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben änderte.“* Im Übrigen stehe es dem Zuwendungsempfänger *„grundsätzlich frei, privatrechtliche Verträge abzuschließen; auch bereits vor Projektbeginn.“*

(451) Der Einwand des Ministeriums geht fehl. Zuwendungen werden durch schriftlichen Zuwendungsbescheid bewilligt. Auch eine Zusicherung bedarf nach § 38 Abs. 1 VwVfG M-V zu ihrer Wirksamkeit der Schriftform. Als Vorhabenbeginn ist grundsätzlich der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- und Leistungsvertrages zu werten, denn daraus folgen bereits Abnahme- und Zahlungspflichten. Das gilt auch dann, wenn ein Zuwendungsbescheid geändert wird.

2 Prüfung bei Zuwendungsempfängern

(452) Der Landesrechnungshof prüfte bei drei Zuwendungsempfängern Sach- und Personalausgaben. Dabei traten verschiedene Mängel zutage. So wurden Speisen und Getränke unzulässigerweise aus Zuwendungen finanziert oder Belege nicht sachgerecht behandelt. Wiederholt wurde das Vier-Augen-Prinzip verletzt, indem Mitarbeiter eines Zuwendungsempfängers Kaufbelege für selbst erworbenes Büromaterial sachlich oder rechnerisch richtig zeichneten. Ein Zuwendungsempfänger konnte Personalausgaben von knapp 11.000 Euro

gegenüber dem Landesrechnungshof nicht belegen. Das hiervon bereits im Februar 2017 unterrichtete Ministerium veranlasste erst im Januar 2018 die Prüfung des Sachverhalts durch das LAGuS. Im März 2018 stellte das LAGuS schließlich fest, nur ein geringer Teil der Personalausgaben sei als nicht förderfähig anzuerkennen. Fraglich bleibt, warum das Ministerium ein Jahr verstreichen ließ, bevor es dem ungeklärten Sachverhalt nachging.

(453) Es offenbarte sich eine gewisse Sorglosigkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln, der das LAGuS entschieden entgegenzutreten muss. Das Ministerium sollte die mutmaßlich zweckwidrige Verwendung der Mittel nicht auf sich beruhen lassen.

3 Erfolgskontrollen

(454) Bereits nach früheren Prüfungen anderer Förderrichtlinien hatte der Landesrechnungshof wiederholt bemängelt, dass das Sozialministerium die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Erfolgskontrollen unterlassen hat, zuletzt bei der Prüfung *„Maßnahmen zum Abbau der geschlechterspezifischen horizontalen und vertikalen Teilung am Arbeitsmarkt“*¹⁹⁶. Bei dieser Richtlinie verhält es sich nicht anders. Das Sozialministerium gewährte Zuwendungen von insgesamt 7,7 Mio. Euro, ohne die notwendigen Erfolgskontrollen durchzuführen. Damit bleibt offen, ob das Ministerium tatsächlich Projekte und Maßnahmen gefördert hat, die spürbar und nachhaltig dazu beigetragen haben, die Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben zu verbessern.

(455) Auch das Finanzministerium weist seit Jahren auf die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen hin: *„Fortdauernde Ausgaben für Zuwendungen werden grundsätzlich nur dann weiter vertretbar sein, wenn eine Erfolgskontrolle durchgeführt worden ist und eine Erreichung des Förderziels festgestellt werden kann.“*¹⁹⁷

(456) Das Sozialministerium hingegen vertritt die Auffassung, nach der *„eine Wirkungskontrolle gemäß Landeshaushaltsordnung nicht umsetzbar ist.“* Zwar war das Ministerium nicht gänzlich untätig, denn immerhin hatte es die Programme bewertet. Ziel von Programmbewertungen jedoch ist es, die Durchführung von Operationellen Programmen zu verbessern (Evaluation). Diese Programmbewertungen können die haushaltsrechtlich gebotenen Erfolgskontrollen nicht ersetzen. Darauf hatte der Landesrechnungshof das Sozialministerium bereits hingewiesen.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 439 ff.

¹⁹⁷ Z. B. Haushaltsrunderlass 2016/2017, S. 6.

¹⁹⁸ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, Tzn. 513 ff.

(457) Ohne für die Förderperiode 2007 bis 2013 Erfolge der Förderungen festgestellt zu haben, erließ das Sozialministerium im Juli 2016 die „*Richtlinie zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben*“.¹⁹⁹

Unverständlich bleibt, wie das Ministerium zu einer Neuauflage der nunmehr zusammengefassten Förderrichtlinien kommen konnte, obwohl es in beiden Fällen nicht in der Lage war, das Erreichen des Zuwendungszwecks darzulegen. Das Ministerium sollte daher nach Wegen suchen, eine allen Anforderungen genügende Erfolgskontrolle durchzuführen, um die Wirtschaftlichkeit der Zuwendungen nachzuweisen und die Wirksamkeit der öffentlichen Mittel sicherzustellen.

¹⁹⁹ AmtsBl. M-V S. 854.

14 Förderung von Kleinprojekten

Von 2009 bis Anfang 2016 förderte das Land über 100 Kleinprojekte mit insgesamt 1 Mio. Euro, ohne Wirksamkeit und Nutzen der Projekte hinreichend geprüft zu haben. Meist entfachten die Zuwendungen für Kleinprojekte lediglich Strohfeuer. Das Ministerium sollte der nachhaltigen Wirkung der Kleinprojekte mehr Beachtung schenken. Es sollte erwägen, die Nachhaltigkeit als Zuwendungsvoraussetzung in die Förderrichtlinie aufzunehmen.

(458) Das Land gewährte aus dem ESF Zuwendungen nach der „Richtlinie zur Förderung von Kleinprojekten“ vom 13. August 2009²⁰⁰, um „die regionalen und lokalen Potenziale zur sozialen Eingliederung durch die Erhöhung und Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit zu stärken.“ Die Zuwendungen wurden gewährt im Wege der Festbetragsfinanzierung als nicht rückzahlbarer Zuschuss; sie sollten in der Regel 10.000 Euro nicht überschreiten.

(459) Mit der gleichnamigen Folgerichtlinie vom 13. Juli 2015²⁰¹ (im Folgenden: Richtlinie 2015) gewährt das Land Zuwendungen, „um für Frauen, Männer und deren Familien Angebote zur sozialen Teilhabe zu schaffen, insbesondere für von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte.“ Gefördert werden kleine lokale Projekte mit einer Laufzeit von sechs oder zwölf Monaten in den Handlungsfeldern Gesundheit, Sport und bürgerschaftliches Engagement. Die Zuwendungen werden gewährt als Pauschale von 8.200 Euro bei zwölf- und von 5.000 Euro bei sechsmonatiger Projektlaufzeit.

(460) Antrags- und Bewilligungsbehörde ist das Landesamt für Gesundheit und Soziales Mecklenburg-Vorpommern (LAGuS), die Fachaufsicht obliegt dem Sozialministerium. Der Landesrechnungshof prüfte 24 der insgesamt 124 Kleinprojekte, überwiegend solche, die nach der Richtlinie 2015 gefördert worden waren.

1 Inhalt der Projekte

(461) Im Zuwendungsantrag muss der Zweck eindeutig und ausführlich bezeichnet werden. Die im Antrag vorgesehenen konkreten Projektinhalte und der im Bescheid bestimmte Zweck müssen den Zielen der Förderrichtlinie entsprechen.

(462) Zuwendungsantrag und -bescheid werden diesen Anforderungen nicht immer gerecht. So sollten bei dem Projekt eines Vereins „Begegnungsräume für Menschen aus vielen Ländern mit der heimischen Bevölkerung mit dem Ziel der gesellschaftlichen Integration als

²⁰⁰ AmtsBl. M-V S. 768.

²⁰¹ AmtsBl. M-V S. 487.

Grundlage für die berufliche Integration“ geschaffen werden. Der Zweck sollte erfüllt werden, indem Migranten und ihre Betreuer Museen und andere Kultureinrichtungen besuchen. Bis Ende des Jahres 2015 veranstaltete der Verein dreimal gemeinsames Kochen, besuchte einen Hundesportverein und zwei Museen.

(463) Die Bewilligungsbehörde hätte bei der Antragsprüfung erkennen müssen, dass der Besuch einer historischen Werft, eines technischen Museums oder der Caspar-David-Friedrich-Gesellschaft nicht geeignet erscheint für die Integration von Migranten, zumal, wenn die genannten Veranstaltungen nennenswerte Begegnungen mit der einheimischen Bevölkerung nicht erwarten lassen.

(464) Das Sozialministerium verweist darauf, dass die *„Besuche der einzelnen Stationen [...] nach Aussage des Projektträgers in der Regel in gemischten Gruppen [erfolgten], so dass ein Austausch über das Erlebte jederzeit möglich war.“*

(465) Nach den vom Landesrechnungshof eingesehenen Teilnehmerlisten handelte es sich nicht um gemischte Gruppen; teilgenommen haben ausschließlich Migranten und – außer den Betreuern – keine Einheimischen. Auch wenn das Sozialministerium für fraglich hält, ob insoweit allein auf die Teilnehmerlisten abgestellt werden kann, weil *„ein Miteinander von Flüchtlingen und Einheimischen jederzeit möglich gewesen“* sei, bleibt der Landesrechnungshof bei seiner Bewertung: Weder gemischte Gruppen noch ein tatsächliches Miteinander sind belegt.

(466) Ziel eines Kunstvereins war *„die erfolgreiche und nachhaltige Integration von Flüchtlingen und Menschen mit physischen und psychischen Beeinträchtigungen in das gesellschaftliche Alltagsleben mit Hilfe kunstpädagogischer Aspekte.“* Das anspruchsvolle Ziel sollte mit Kursen von insgesamt 120 Stunden erreicht werden, indem Grundkenntnisse der bildenden Kunst vermittelt werden (Malen, Fertigung von Collagen, Keramikgestaltung usw.)

(467) Der Verein hat das Projektziel völlig überzogen dargestellt. Es bleibt unklar, wie mit diesem Programm die Integration der Teilnehmer erreicht werden sollte. Die Zuwendung hätte nicht bewilligt werden dürfen.

(468) Nach Ansicht des Sozialministeriums verkennt der Landesrechnungshof *„das Ziel und den Wirkungsansatz der Kleinprojekte, insbesondere im Hinblick auf die Niedrigschwelligkeit [...] Obgleich eine Verbesserung der Integration der Zielgruppen in das gesellschaftliche Leben für einzelne Projekte nicht sicher prognostizierbar ist, folgt daraus keinesfalls die vom Landesrechnungshof geforderte Ablehnung der Förderung.“*

(469) Der Landesrechnungshof hält an seiner Bewertung fest. Fraglos ist die Eingliederung von sozial benachteiligten Menschen eine wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe; gleich-

wohl müssen Fördermittel stets sparsam und wirtschaftlich eingesetzt werden. Daher ist die Förderung zu versagen, wenn das Projektziel offensichtlich ungeeignet ist, den Zuwendungszweck zu erreichen.

2 Wirtschaftlichkeit der Förderung

(470) Mit der Zahl der Teilnehmer und der Teilnehmerstunden steigt regelmäßig die Wirkungsbreite des Projekts und die Wirtschaftlichkeit der Förderung. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass Möglichkeiten einer höheren Teilnehmerzahl und Teilnehmerstunden und damit eine höhere Wirksamkeit und Effektivität der eingesetzten Mittel oftmals nicht ausgeschöpft wurden. So bewilligte das LAGuS knapp 10.000 Euro, damit sich 10 bis 15 Langzeitarbeitslose zum Wandern, Kegeln und anderen Beschäftigungen treffen. Ein anderes Projekt sah bei einer Zuwendung von gut 7.000 Euro lediglich 10 Teilnehmer vor. Die jeweiligen Programme sowie die Höhe der Zuwendungen hätten ohne Weiteres eine höhere Teilnehmerzahl zugelassen.

(471) Das Ministerium weist die Folgerung zurück. Es sei *„nicht Ziel der Kleinprojekte, möglichst viele Menschen mit möglichst wenig Geld zu betreuen.“* Im Übrigen verweist das Ministerium auf die *„besondere Zielgruppenspezifität und Freiwilligkeit der Teilnahme.“* Die Teilnehmerzahl sei Zuwendungsvoraussetzung und nicht Faktor für die Bestimmung der Höhe der Zuwendung.

(472) Der Landesrechnungshof bleibt dabei: Die Bewilligungsbehörde sollte bei der Antragsprüfung Teilnehmerzahl und -stunden kritisch und differenziert prüfen. Mit einer Zuwendung möglichst viele Teilnehmer zu fördern, ist ein Gebot der Wirtschaftlichkeit.

3 Notwendigkeit von Finanzierungsplänen

(473) Anhand des Finanzierungsplans hat die Bewilligungsbehörde zu prüfen, ob die Gesamtfinanzierung des Projekts gesichert ist. Dass folglich jedem Zuwendungsantrag ein Finanzierungsplan beizufügen ist, hatte der Landesrechnungshof bereits im Rahmen der Anhörung zum Entwurf der Richtlinie 2015 dargelegt.

(474) Für mehrere der geprüften Projekte lag kein oder kein schlüssiger Finanzierungsplan vor. Bewilligt das LAGuS dessen ungeachtet die beantragte Zuwendung, verstößt das gegen Haushaltsrecht. Es kann weder ausgeschlossen werden, dass die Zuwendungen nicht in voller Höhe für Projekte benötigt worden sind, noch, dass sie dazu nicht ausreichend waren (unzulässige Anfinanzierung).

(475) Das Sozialministerium hat ausgeführt, die Förderung der Kleinprojekte erfolge im Wege der Vollfinanzierung, ein Finanzierungsplan sei mithin entbehrlich. *„Die Vorlage von*

ausgabebasierten Finanzierungsplänen würden dem Wesen der vereinfachten Kostenoption und der Gewährung einer ausgabeunabhängigen Pauschalzuwendung zuwiderlaufen.“ Im Übrigen habe der Landesrechnungshof seine Zustimmung zum Verfahren vollumfänglich erteilt.

(476) Dem ist zu widersprechen. Der Landesrechnungshof erteilte „*vorbehaltlich späterer Prüfungserkenntnisse sein Einvernehmen zum Nachweis der Verwendung [...]*“ Auf die notwendigerweise vorzulegenden Finanzierungspläne hatte er gerade nicht verzichtet. Die Gewährung von Pauschalen soll zu einer Vereinfachung für den Begünstigten und einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands führen, kann aber die Grundregelungen des Zuwendungsrechts nicht außer Kraft setzen. Außerdem handelt es sich nach der Förderrichtlinie nicht um eine Vollfinanzierung, sondern um eine Festbetragsfinanzierung, die nicht ohne Finanzierungsplan bewilligt werden darf.

4 Umgang mit Mitnahmeeffekten

(477) Die Richtlinie 2015 sieht Bewilligungszeiträume von zwölf oder sechs Monaten vor, für die pauschale Zuwendungen von 8.200 Euro bzw. 5.000 Euro bewilligt werden.

(478) Nahezu sämtliche Antragsteller beantragten Zuwendungen von 8.200 Euro für 12 Monate. Für die geprüften Projekte war die einjährige Laufzeit meist nicht erforderlich. Beim Landesrechnungshof entstand vielmehr der Eindruck, dass mehrere Projekte über das notwendige Maß hinaus verlängert wurden, nur um in den Genuss der höheren Zuwendung zu gelangen.

(479) So sollten Langzeitarbeitslose in einem Projekt mit zwölfmonatiger Laufzeit in einem ersten Abschnitt über 5 Monate monatlich zweimal vier Stunden (insgesamt also 40 Stunden) an der Herstellung von Texten und Bildern für eine Wanderausstellung mitwirken. Zwischen den jeweiligen Einsätzen lagen unbegründet lange Zeiträume. Für Projektbetreuung und -leitung hatte das Unternehmen 60 Stunden geplant. Beides hätte zeitlich gestrafft innerhalb eines halben Monats erledigt werden können. Damit hätten viereinhalb Monate eingespart werden können.

(480) Im zweiten Abschnitt von zwei Monaten waren insgesamt 24 Teilnehmerstunden für die Ausstellungsvorbereitung und 40 Stunden für die Projektleitung vorgesehen. Auch dies hätte binnen eines halben Monats bewältigt werden können. So hätten beide Abschnitte um insgesamt knapp sechs Monate verkürzt werden können – und damit auch der Bewilligungszeitraum. Der letzte Abschnitt von fünf Monaten war ausschließlich für die Wanderausstellung an fünf Orten vorgesehen; eine Betreuung der Langzeitarbeitslosen erfolgte währenddessen nicht.

(481) Das Sozialministerium weist die „*pauschale Behauptung*“ des Landesrechnungshofes zurück. Regionalbeirat und Bewilligungsbehörde würden „*die Zeitschiene*“ prüfen und seien bezogen auf das genannte Projekt nach wie vor der Auffassung, ein Jahr Projektlaufzeit sei angemessen. Um die Nachhaltigkeit zu sichern und „*um den Zusammenhalt der beteiligten Personen zu stärken*“, sei oftmals eine Laufzeit von einem Jahr angebracht.

(482) Der Landesrechnungshof sieht seine Feststellung durch die wenigstens ebenso pauschale Entgegnung des Ministeriums nicht als widerlegt an. Es erschließt sich nicht, warum langwierige Unterbrechungen der Projektaktivitäten förderlich sein sollen. Für die Arbeitslosen völlig inaktive Zeiten wie die eigentliche Ausstellung als Projektlaufzeit zu berücksichtigen, wäre allenfalls hinnehmbar, wenn die Teilnehmer wenigstens danach noch für den Abbau eingesetzt worden wären – das jedoch war, soweit ersichtlich, nicht der Fall. Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass durch die Projektlaufzeit Mitnahmeeffekte begünstigt wurden.

5 Nachhaltigkeit der Förderung

(483) Nachhaltigkeit ist ein Kernanliegen der ESF-Förderung: „*Der Einsatz des ESF in der Förderperiode 2014 bis 2020 soll in allen thematischen Zielen zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen.*“²⁰² Die Nachhaltigkeit ist somit regelmäßig ein bedeutendes Kriterium für die Förderfähigkeit eines Projekts. Nachhaltigkeit kann erreicht werden durch mittel- und langfristige Fortsetzung der Projekte – auch ohne fortgesetzte Förderung – oder indem das geförderte Projekt eine *Initialzündung* bewirkt.

(484) Bei einigen der geprüften Projekte ließen bereits die Angaben im Antrag keine nachhaltige Wirkung erwarten. Weder Antragsteller noch Bewilligungsbehörde thematisierten die Nachhaltigkeit in irgendeiner Weise – sie spielte augenscheinlich keine Rolle.

(485) Meist entfachten die Zuwendungen für Kleinprojekte lediglich Strohfeuer. Das Ministerium sollte der nachhaltigen Wirkung der Kleinprojekte mehr Beachtung schenken. Es sollte erwägen, die Nachhaltigkeit als Zuwendungsvoraussetzung in die Förderrichtlinie aufzunehmen.

(486) Das Sozialministerium meint indes, Nachhaltigkeit könne „*bei Kleinprojekten mit dieser geringen Förderhöhe nicht erwartet werden; ist allerdings häufig dennoch gegeben.*“ Sie sei oftmals nur durch eine längere Begleitung der Zielgruppen möglich. Darüber hinaus gehe es „*nicht um eine Initialzündung durch das geförderte Projekt, sondern es wird vielmehr eine Initialzündung beim einzelnen Teilnehmer angestrebt.*“

²⁰² Operationelles Programm ESF M-V 2014 – 2020, Abschnitt 11.1.

(487) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung. Für die behauptete Nachhaltigkeit der hier in Rede stehenden Projekte konnte er keine Belege finden, obwohl die Projektlaufzeiten durchweg das vom Sozialministerium für erforderlich gehaltene Maß überschritten. Auch zu Initialzündungen bei Teilnehmern gaben die Projektunterlagen nichts her.

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

(488) Zuwendungen für Kleinprojekte werden als Pauschalbetrag bewilligt. Der Nachweis der Einnahmen und Ausgaben entfällt. Dennoch muss gewährleistet sein, dass die Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam, richtlinienkonform sowie ausschließlich für den vorgesehenen Zweck verwendet werden. Die Bewilligungsbehörde hat daher bereits bei der Antragsprüfung größte Sorgfalt walten zu lassen. Sie muss sicherstellen, dass das Projektziel dem Zweck entspricht und dass es in der Projektbeschreibung hinreichend genau beschrieben wird. Die Durchführung des Projekts in der beschriebenen Form und die beantragte Zuwendung müssen zur Erreichung des verfolgten Zwecks erforderlich sein. Auf Finanzierungspläne sollte die Bewilligungsbehörde keinesfalls verzichten.

Einzelplan 15 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung

15 Sonderprogramm zum Lückenschluss an Radwegen entlang der Landesstraßen

Für die Umsetzung des sogenannten Lückenschlussprogramms fehlten konzeptionelle, netzplanerische und rechtliche Grundlagen. Der Landesrechnungshof hält das praktizierte Auswahlverfahren bei der Investitionsförderung des Neu- und Ausbaus von Radwegen an Landesstraßen für intransparent und im Sinne eines bedarfsgerechten Ergebnisses für nicht zielführend. Das Lückenschlussprogramm wurde im anvisierten Zeitraum 2014 bis 2016 nur zu einem kleinen Teil umgesetzt.

(489) Der Landesrechnungshof prüfte die konzeptionelle Planung und Umsetzung des „Sonderprogramms zum Lückenschluss an Radwegen“ (Lückenschlussprogramm) im Zeitraum 2014 bis 2016.²⁰³ Für das zunächst auf drei Jahre ausgerichtete Programm standen mit jährlich 4,5 Mio. Euro Mittel des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und 0,5 Mio. Euro Landesmittel insgesamt 15 Mio. Euro zur Verfügung.

(490) Der Landesrechnungshof führte örtliche Erhebungen im Energieministerium (im Folgenden Ministerium genannt), in den Straßenbauämtern (SBÄ) Neustrelitz und Schwerin sowie beim Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LFI) durch.

(491) Die allgemeinen Vorgaben des Operationellen Programms Mecklenburg-Vorpommern für den EFRE²⁰⁴ (OP M-V) konkretisierte das Ministerium mit den „Grundsätze[n] für die Mitfinanzierung der Investitionen in den Bau von Radwegen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Land Mecklenburg-Vorpommern 2014 – 2020“²⁰⁵ (im Weiteren als Grundsätze bezeichnet). Diese Grundsätze sind nicht nur für Investitionen für den Neu- und Ausbau von Radwegen an Landesstraßen, sondern auch für Radwege in kommunaler Trägerschaft anzuwenden.

(492) Das Land Mecklenburg-Vorpommern ist Zuwendungsempfänger der Investitionsförderung des Neu- und Ausbaus von Radwegen an Landesstraßen aus EFRE-Mitteln. Auf Basis der Anträge der SBÄ wählt das Ministerium die Projekte aus. Die Bewilligung und Mittelbewirtschaftung erfolgt durch das LFI.

²⁰³ Titel 1505 754.01 und 754.02.

²⁰⁴ Für die Förderperiode 2014 bis 2020, genehmigt durch die Europäische Kommission am 29. Oktober 2014.

²⁰⁵ Vom 1. Juli 2014, eingeführt für die SBÄ mit Runderlass Straßenbau M-V Nr. 06/2014 vom 29. Oktober 2014.

Im Vorfeld der Antragsstellung gab das Ministerium den Landkreisen Gelegenheit, auf Basis einer Liste potenzieller Baumaßnahmen von Radwegen an Landesstraßen für den Zeitraum 2014 bis 2016 im Rahmen eines festgelegten „virtuellen Budgets“ eine Priorisierung vorzunehmen. Als Grundlage hierzu hat das Ministerium eine Handreichung mit der Bezeichnung *„Konzeption für die Umsetzung der Investitionen in den Bau von Radwegen an Landesstraßen im Rahmen des Lückenschlussprogramms mitfinanziert durch Mittel des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) im Land Mecklenburg-Vorpommern 2014 – 2020/23“* (im Weiteren als Handreichung bezeichnet) erstellt.

1 Konzeptionelle Grundlagen

(493) Das Ministerium konnte dem Landesrechnungshof keine Unterlagen vorlegen, die das Lückenschlussprogramm grundlegend darstellen (Programmkonzept) und die Ziele, wie z. B. die zu schließende „Lücke“, eindeutig definieren. Die vom Ministerium vorgelegten Unterlagen²⁰⁶ waren nur zum Teil aussagekräftig. Auch unter Heranziehung von veröffentlichten Dokumenten²⁰⁷ sowie Unterlagen der SBÄ konnte der Landesrechnungshof das grundlegende Programmziel nicht eindeutig identifizieren.

(494) Aus den Darlegungen und vorgelegten Unterlagen des Ministeriums ließ sich ein landesweiter Bedarf an Radverkehrsverbindungen²⁰⁸ nicht ableiten. Insbesondere fehlten entscheidungsrelevante, landesweite und verbindlich eingeführte Netzplanungen oder sie waren lückenhaft.²⁰⁹ Die SBÄ griffen hilfsweise auf Grundlagen (Konzepte, Karten und Planungen) unterschiedlicher, meist regionaler Ausrichtung, Qualität und Aktualität zurück.²¹⁰

(495) Der Landesrechnungshof empfahl dem Ministerium, für die Weiterführung des Lückenschlussprogramms die konzeptionellen Grundlagen zu erarbeiten. Hierzu sind insbesondere die Programmziele klar zu definieren und die Grundlagen für die Bedarfsbemessung und Planung zu schaffen. Primär ist ein landesweites Radverkehrsnetz festzulegen, das baulastträgerübergreifend alle bestehenden, für den Radverkehr nutzbaren Wege einbe-

²⁰⁶ Z. B. Grundsätze, Handreichung sowie Vermerke aus Handakten.

²⁰⁷ Z. B. Internetauftritt des Ministeriums, Koalitionsvereinbarung 2011 - 2016, OP M-V, Entwurf des Integrierten Landesverkehrsplans – ILVP M-V.

²⁰⁸ Gemäß Blatt 47, Tabelle 18 der „Empfehlungen für Radverkehrsanlagen“, Ausgabe 2010 (ERA 10) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) ist vor Planung und Bau eines Radweges in einem ersten Schritt der Bedarf einer Radverkehrsverbindung zu bestimmen.

²⁰⁹ „Radentwicklungsplan für straßenbegleitende Radwege an Bundes- und Landesstraßen“ (letzter Stand: 22. Oktober 2004, nicht fortgeführt), Karte „Hauptnetz Radverkehr M-V“ (Stand: 23. April 2014, die Planungsregion Mecklenburger Seenplatte fehlte), online-Routenplaner „Radnetzplaner MV“.

²¹⁰ „Radentwicklungsplan für straßenbegleitende Radwege an Bundes- und Landesstraßen“ (letzter Stand: 22. Oktober 2004), „Radwegekonzept für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte“ des Landkreises Mecklenburger Seenplatte (Stand: 24. Februar 2014), Entwurf des „Raumordnerischen Radverkehrsplans für die Planungsregion Vorpommern – Entwurf –“ des regionalen Planungsverbands Vorpommern (Stand: 15. Januar 2013), Karte „Radverkehrsplan Planungsregion Westmecklenburg“ des Amtes für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg (Stand: 2013).

zieht. Auf dieser Basis sollte das Ministerium den Bedarf an Radverkehrsverbindungen feststellen und darauf aufbauend den Radwegebau koordinieren sowie unterschiedliche Finanzierungs- bzw. Fördermöglichkeiten bündeln.

(496) Das Ministerium verwies als konzeptionelle Grundlage auf die Handreichung, in der die Hintergründe des Lückenschlussprogramms, deren Ziele und die Grundlagen für die Priorisierung dargelegt seien. Das Lückenschlussprogramm sei ursprünglich konzipiert worden, um für einen begrenzten Zeitraum (2014 bis 2016) die Auswahl von baureifen bzw. absehbar baureifen Projekten zu koordinieren. Um die lokale Kompetenz der Landkreise zu nutzen, sei die Priorisierung weitgehend dezentralisiert worden. Grundlage sei eine Projektliste der SBÄ, die nur Vorhaben enthielten, die die SBÄ im Vorfeld auf Erforderlichkeit und absehbare Umsetzbarkeit geprüft hätten.

Das Ministerium habe für das Lückenschlussprogramm keine landesweite Bedarfsermittlung unter Berücksichtigung aller in Frage kommenden Straßen und Wege durchführen wollen. Für diesen *„ohne Frage sinnvollen Prozess“* wäre ein mehrjähriger Vorlauf erforderlich gewesen, wofür der verfügbare Zeitrahmen (2014 bis 2016) nicht ausgereicht hätte. Eine komplette Netzanalyse inkl. konkreter Alternativenprüfung könne aus Kapazitätsgründen, aber auch aus Gründen der Effizienz nicht geleistet werden. Das Ministerium nehme jedoch den Hinweis des Landesrechnungshofes auf und werde *„im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten und Zuständigkeiten prüfen, wie zukünftig die Radwegeplanung an Bundes- und Landesstraßen bedarfsgerecht, ganzheitlich und systematisch erfolgen kann.“*

Mittlerweile liege der vollständige Entwurf eines landesweiten *„Radverkehrshauptnetzes“* vor. Das Ministerium plane, *„das abgestimmte, landesweite Radverkehrshauptnetz als Grundlage für die Bedarfsplanung auf geeignete Weise bekannt zu geben“*. Erläuterungen dazu sollen *„die Möglichkeiten und Grenzen sowie den Umgang mit den Festlegungen des Radverkehrshauptnetzes beschreiben“*.

(497) Der Landesrechnungshof betont nochmals, dass wirtschaftliches und effizientes Verwaltungshandeln stets ein zielgerichtetes und planvolles Vorgehen erfordert. Radwege werden nicht erst seit 2014 in unterschiedlicher Baulast geplant und gebaut. Werden, wie hier mit den EFRE-Mitteln, neue Finanzierungsmöglichkeiten für den Radwegebau eröffnet, muss im Vorfeld definiert werden, was mit dem „Programm“ erreicht werden soll. Es ist zu untersuchen, welcher Baubedarf besteht und inwieweit dieser unter welchen Voraussetzungen vorrangig über das „Programm“ finanziert werden kann. Dies gilt unabhängig davon, für welchen Zeitraum das „Programm“ angesetzt ist. Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass eine landesweite Bedarfserfassung einen nicht unerheblichen Aufwand an Kapazitäten und Zeit bedeutet. Jedoch kann nur damit auch der Finanzierungsbedarf eingeschätzt wer-

den. Es sind die Voraussetzungen zu schaffen, um sowohl die landesplanerischen Ziele erreichen zu können, als auch dem Erfordernis von Radverkehrsanlagen gerecht zu werden und damit effizient den gebotenen verkehrlichen Anforderungen zu genügen. Hierbei ist das Ministerium als oberste Landesplanungs- und Straßenbaubehörde gefordert.

In diesem Sinne begrüßt der Landesrechnungshof, dass das Ministerium die Hinweise des Landesrechnungshofes mit Blick auf eine bedarfsgerechte, ganzheitliche und systematische Radwegplanung aufgreifen will. Eine zeitnahe Veröffentlichung des landesweiten „*Radverkehrshauptnetzes*“ wäre ein erster Schritt.

2 Erfordernis einer Radverkehrsanlage

(498) Erst nachdem der Bedarf einer Radverkehrsverbindung festgestellt wurde, ist durch den Baulastträger das Erfordernis einer Radverkehrsanlage zu prüfen.²¹¹ Dabei hängt die Entscheidung, ob der Radverkehr auf einem fahrbahnbegleitenden Radweg oder auf der Fahrbahn geführt wird, u. a. von der Verbindungsfunktionsstufe und der Verkehrsstärke der Straße oder auch vom Nachweis der besonderen Netzbedeutung²¹² ab.

(499) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die von den SBÄ anzuwendenden technischen Regelwerke und Verwaltungsvorschriften²¹³ unterschiedlich strenge Anforderungen an das Erfordernis einer Radverkehrsanlage stellen.

Der Landesrechnungshof stellte²¹⁴ bei mehreren der geprüften Maßnahmen das Erfordernis des Baus der Radwege an Landesstraßen in Frage, entweder aufgrund der Verbindungsfunktionsstufe bzw. aufgrund der geringen Verkehrsstärke und mangels begründeter Ausnahmetatbestände. Gleiches trifft auf eine Vielzahl der in den Listen des Ministeriums zum Lückenschlussprogramm vorgeschlagenen Maßnahmen zu.

(500) Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass ohne eine Zieldefinition für das Lückenschlussprogramm, ohne eine landesweite Netzplanung sowie ohne die Vorgabe von konkreten Entscheidungskriterien die SBÄ nicht in der Lage sein werden, die Erforderlichkeit der Maßnahmen hinreichend zu begründen. Zudem sind aufeinander abgestimmte, eindeutige Regelungen zur Anwendung der Technischen Regelwerke zu treffen. Aufgrund des geringen Verkehrsaufkommens in Mecklenburg-Vorpommern dürfte im Rahmen des Lückenschlussprogramms auch das Kriterium „Nachweis der besonderen Netzbedeutung“ an Rele-

²¹¹ ERA 10, Blatt 47, Tabelle 18.

²¹² Weitere begründete Ausnahmetatbestände sind z. B. nachgewiesener Schülerverkehr oder erhöhtes Schwerlastaufkommen.

²¹³ Planungshinweise für Radverkehrsanlagen im Zuge von Bundes- und Landesstraßen vom Landesamt für Straßenbau und Verkehr vom 22. Februar 2012; ERA 10 (siehe Fn. 208); *Richtlinien für die Anlage von Landstraßen*, Ausgabe 2012 (RAL 12).

²¹⁴ Unter Anwendung der ERA 10, siehe Fn. 208.

vanz gewinnen. Diese notwendigen Grundlagen des Entscheidungsprozesses hätte das Ministerium im Vorfeld schaffen müssen.

(501) Das Ministerium erklärte, dass die Straßenbauverwaltung *„plant, die Bedarfsprüfung für das Erfordernis von Radwegen einzelfallbezogen“* unter Einbeziehung straßenbaulicher, verkehrlicher und raumordnerischer Faktoren durchzuführen. Bei den vom Landesrechnungshof konkret angesprochenen Radwegen sah das Ministerium das Erfordernis als gegeben an. Es wies z. B. auf den häufig nicht richtlinienkonformen Ausbau und die jeweiligen Randbedingungen des betreffenden Straßenabschnittes hin, so dass in vielen Fällen trotz geringerer Verkehrsstärken Radverkehrsanlagen erforderlich seien. *„Zukünftig werde noch mehr darauf geachtet, dass [...] das verkehrliche Erfordernis ausreichend dokumentiert wird.“* Die Hinweise des Landesrechnungshofes bzgl. des Regelungsbedarfes zu den Technischen Regelwerken werde das Ministerium teilweise aufgreifen.

(502) Der Landesrechnungshof fordert das Ministerium auf, zeitnah die für eine effiziente und einheitliche Arbeitsweise der Straßenbauverwaltung sowie für wirtschaftliche und nachvollziehbare Entscheidungen bei der Planung von Radverkehrsanlagen erforderlichen Grundlagen zu schaffen.

3 Priorisierung von Maßnahmen

(503) Erst nachdem der Bedarf von Radverkehrsverbindungen festgestellt und das Erfordernis einer Radverkehrsanlage begründet wurde, ist die Priorität für die Realisierung der Maßnahmen zu bestimmen.²¹⁵

(504) Dem Landesrechnungshof vom Ministerium vorgelegte Maßnahmenlisten sollen die Basis für die Priorisierung und Auswahl von Maßnahmen für das Lückenschlussprogramm gebildet haben. Durch wen, auf welcher Basis und mit welchem Ziel die Listen erstellt bzw. geändert wurden, konnte der Landesrechnungshof nicht zweifelsfrei nachvollziehen.

(505) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das Ministerium in den Grundsätzen Kriterien zur Priorisierung von Maßnahmen verwendete, obwohl diese bereits Bedarf und Erfordernis begründen bzw. Fördervoraussetzungen sind („K. O.-Kriterien“). Andere Kriterien waren zu unbestimmt. Eine Gewichtung der Auswahlkriterien nahm das Ministerium nicht vor.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass nachvollziehbare Maßstäbe für eine *„Priorisierung für die Realisierung von Maßnahmen“* bereits die Technischen Regelwerke vorge-

²¹⁵ ERA 10, Blatt 47, Tabelle 1.

ben.²¹⁶ Inwieweit nach ihrer Anwendung noch Raum für eine weitergehende Priorisierung durch die Landkreise bleiben sollte, blieb fraglich.

(506) Überregionale, regionale und kommunale Netzplanungen und Netzkonzepte sind wechselseitig abzustimmen.²¹⁷ Insofern sollten die regionalen Besonderheiten und die für eine Priorisierung maßgeblichen Gründe bereits bei der Netzplanung berücksichtigt werden. Damit dürfte eine erneute Priorisierung durch die Landkreise, wie nach der Handreichung vom Ministerium vorgesehen, entbehrlich sein.

(507) Für die Priorisierung durch die Landkreise teilte das Ministerium die zur Verfügung stehenden Mittel allein auf Basis der Länge der Landesstraßen auf („virtuelles Budget“). Dies kann nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu keinem bedarfsgerechten Ergebnis führen, da Ausstattung mit Radwegen, Verkehrsstärken sowie Art und Intensität des Radverkehrs je nach Region und Strecke sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Vielmehr hätte der Bedarf an Radverkehrsverbindungen und das Erfordernis von Radverkehrsanlagen, hier insbesondere von Radwegen an Landesstraßen, sowie die Netzlücken auf Basis einer landesweiten Radverkehrsnetzplanung nachvollziehbar ermittelt werden müssen. Ebenso hätte im Rahmen der Netzplanung eine Priorisierung der Maßnahmen anhand der je nach Netzkategorie angestrebten Qualitätsstandards und nachvollziehbaren Kriterien in einem transparenten Verfahren erfolgen können.

(508) Mangels verbindlicher Vorgaben für die Landkreise hinsichtlich der Anwendung der Auswahlkriterien und deren Gewichtung fehlten die Rahmenbedingungen für ein transparentes Auswahlverfahren. Die durch die Landkreise vorgenommenen Priorisierungsentscheidungen waren nicht nachvollziehbar sowie nicht miteinander vergleichbar und folglich für eine weitergehende Gewichtung untereinander nicht geeignet.

(509) Die Vorschlagslisten des Ministeriums enthielten eine Vielzahl von Maßnahmen, die aufgrund fehlender Planungsreife bzw. noch nicht gesichertem Grunderwerb im Lückenschlussprogramm 2014 – 2016 nicht realisierbar waren.

(510) Ausschließlich die Priorisierung durch die Landkreise bestimmte die Auswahl der mit dem Lückenschlussprogramm zu realisierenden Maßnahmen. Eine weitere Priorisierung mit den anderen acht Auswahlkriterien der Grundsätze unterließ das Ministerium. Bei konsequenter Anwendung der Grundsätze oder durch einen landesweit einheitlichen Ansatz zur Priorisierung wären möglicherweise andere Maßnahmen in das Lückenschlussprogramm aufgenommen worden. Insofern war das praktizierte Auswahlverfahren nicht zielführend.

²¹⁶ ERA 10, Punkt 9.1.4.

²¹⁷ vgl. ERA 10, Blatt 4.

(511) Das Ministerium erklärte, dass in Vorbereitung des Priorisierungsprozesses Listen mit Projekten zusammengestellt und laufend fortgeschrieben worden seien, die hinsichtlich des Bedarfs erforderlich gewesen seien sowie vom Planungsfortschritt und Grunderwerb her bis zum 31. Dezember 2016 hätten genehmigt werden können. Basis dieser Listen seien Abfragen bei den SBÄ gewesen.

Das Ministerium verwies darauf, dass die Grundsätze die Basis für die EFRE-Förderung seien. Das Ministerium sei *„hinsichtlich der Festlegung der Auswahlkriterien ... nicht völlig frei“* gewesen. Für die EFRE-Förderung seien über die technischen Regelwerke hinaus weitere Aspekte, wie Verknüpfung mit dem öffentlichen Nahverkehr oder die Nutzung durch touristischen Radverkehr zur Anbindung landschaftlich reizvoller und topographisch günstiger Gebiete, Einbindung in touristische Radrouten oder Radfernwege zu berücksichtigen gewesen.

Das Ministerium erklärte, dass *„Bestandteil der Projektpriorisierung durch die Landkreise ... lediglich die Zuordnung von Radwegprojekten zum verfügbaren Budget“* gewesen sei. Die Dokumentation der Prüfung der Übereinstimmung mit den regionalen Radverkehrsplanungen werde optimiert.

Das Ministerium halte *„die Verteilung des Budgets über den Ansatz der in den jeweiligen Landkreisen befindlichen Landesstraßen-km für sachgerecht“*. Es gäbe in allen Landesteilen weiterhin einen hohen Anteil von Landesstraßenabschnitten, an denen Radwege gebaut werden könnten. Eine regional sehr unterschiedliche Verteilung der Mittel würde *„regional zu ungerechten Ergebnissen, insbesondere für weite Teile des vorpommerschen Landesteils“*, führen.

Eine Gewichtung der Auswahlkriterien habe das Ministerium für nicht erforderlich erachtet. Das Ministerium habe grundsätzlich keinen Anlass gehabt, die Prioritätenreihung der Landkreise nicht zu berücksichtigen. Nur in Einzelfällen habe das Ministerium im Rahmen der abschließenden Entscheidung zur Projektaufnahme aus sachnahen Gründen eine Anpassung vorgenommen.

Das Ministerium räumte ein, dass einige Vorhaben erst nach 2016 realisiert werden konnten. Die dafür vorgesehenen Mittel würden als Haushaltsreste in die nächsten Jahre verschoben.

(512) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass klar zwischen den Voraussetzungen für die Förderfähigkeit und den Kriterien für die Projektauswahl (Priorisierung) zu unterscheiden ist. Alle Vorhaben müssen, um überhaupt für die EFRE-Förderung in Frage zu kommen, förderfähig sein. Von diesen förderfähigen Maßnahmen sind, da die zur Verfügung stehenden Mittel nicht für alle Maßnahmen ausreichen, diejenigen auszuwählen, die nach den fest-

gelegten (Auswahl-)Kriterien die höchste Priorität haben. Soweit mehrere Auswahlkriterien gegeben sind und erfüllt werden können, ist deren Bedeutung zu wichten.

Vor diesem Hintergrund erachtet der Landesrechnungshof das praktizierte Auswahlverfahren nach wie vor für intransparent und im Sinne eines bedarfsgerechten Ergebnisses für nicht zielführend.

4 Programmumsetzung

(513) Das Lückenschlussprogramm wurde im anvisierten Zeitraum 2014 bis 2016 nur zu einem kleinen Teil umgesetzt.²¹⁸ Der geringe Mittelabfluss und die hohe Resteübertragung verdeutlichen, dass die Mittelveranschlagung nicht bedarfsgerecht erfolgte.

(514) Laut Ministerium sei das Lückenschlussprogramm im anvisierten Zeitraum 2014 bis 2016 insbesondere wegen nicht im Einflussbereich der Straßenbauämter liegender Probleme bei Baurechtsschaffung und Grunderwerb nicht vollständig umgesetzt worden. Zudem verteidigte das Ministerium gemeinsam mit der Fondsverwaltung die Art der Veranschlagung der EFRE-Mittel als zum Zeitpunkt der Entscheidung „passend“. *„Auf Grund der Erfahrungen der laufenden Förderperiode wird über die haushaltsmäßige Veranschlagung der neuen Förderperiode ab 2021 zu gegebener Zeit zu entscheiden sein.“*

(515) Die verzögerte Umsetzung des Lückenschlussprogramms zeigt, dass die Herangehensweise des Ministeriums von vorneherein unrealistisch war. Der Landesrechnungshof empfiehlt, künftig bei der Auflage neuer Förderprogramme ausreichend Zeit für die notwendige konzeptionelle und planerische Vorbereitung einzuräumen.

Der Landesrechnungshof hält die für das Lückenschlussprogramm gewählte „gleichmäßige Veranschlagung“ für ungeeignet, um dem Fälligkeitsprinzip und dem Grundsatz der Jährlichkeit zu entsprechen. Er empfiehlt zudem, bei der Veranschlagung von EFRE-Mitteln für Bauvorhaben und deren Kofinanzierung künftig Planungsvorläufe in ausreichendem Maße zu beachten.

²¹⁸ Mit Stand vom Juni 2017 lagen lediglich für sechs der 39 geplanten Baumaßnahmen die Projektgenehmigungen vor. Bis Ende 2016 wurden noch keine EFRE-Mittel in Anspruch genommen.

16 Einnahmen und Ausgaben des Energieministeriums – Kapitel 1501, 1502 und 1508

Das nunmehr in fünf Abteilungen strukturierte Ministerium sollte seine bisher dezentrale Aktenhaltung überdenken. Insbesondere Rechnungen und Belege zu Titeln, die mehrere Bereiche betreffen, sollten im Haushaltsreferat zusammengeführt werden.

Bei der Kalkulation der Luftsicherheitsgebühr für die Flughäfen Rostock-Laage und Heringsdorf muss das Ministerium seine Bestrebungen verstärken, eine Kostendeckung zu erreichen, ggf. durch eine unterjährige Gebührenerhöhung.

Künftig sind bei allen Vergabeverfahren Chancengleichheit und Wettbewerb sicherzustellen.

Bei Veranstaltungen sollte die Höhe von Bewirtungsaufwendungen dem Anlass und der Dauer der Veranstaltung sowie der Anzahl der Gäste angemessen sein.

Auch die vom Ministerium außerhalb von Förderrichtlinien abgewickelten Zuwendungsverfahren müssen künftig alle Bestimmungen des Zuwendungsrechts einhalten.

(516) Der Landesrechnungshof hat im Haushaltsjahr 2016 das ehemalige Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung im Rahmen einer Orientierungsprüfung betrachtet. Das Ministerium hatte im Prüfungszeitraum von Juli bis Oktober 2016 vier Abteilungen: die Allgemeine Abteilung und je eine Abteilung für Verkehr, Energie und Landesentwicklung.

Der Aufgabenbereich des Ministeriums umfasste neben der Schaffung und Erhaltung der Verkehrs- und Hafeninfrastruktur u. a. die Entwicklung der Energieversorgung. Es war und ist daneben zuständig für die Regelung des Güterverkehrs, der Luftfahrt und des Bergwesens sowie für die Landes- und Regionalentwicklung. Dem Ministerium unterstehen das Landesamt für Straßenbau und Verkehr, das Bergamt Stralsund, die drei Straßenbauämter und die vier Ämter für Raumordnung und Landesplanung. Des Weiteren ist das Ministerium im Rahmen der Auftragsverwaltung oberste Luftfahrtbehörde des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise verschiedene Einnahmen und Ausgaben in den vom Ministerium überwiegend selbst bewirtschafteten Kapiteln 1501 – Ministerium, 1502 – Energie und 1508 – Sicherheit des Luftverkehrs.

1 Haushaltsakten

(517) Eine ordnungsgemäße Aktenführung ist Voraussetzung für einen rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug, der eine Kontrolle durch Gerichte und Aufsichtsbehörden ermöglicht.

Im Prüfungsverfahren sind u. a. Auszahlungsanordnungen und begründende Unterlagen zu drei angeforderten Ausgabetiteln der Hauptgruppe 5 von mehreren Referaten des Ministeriums für den Landesrechnungshof zusammengestellt worden. Dies betraf Titel „1501 526.01 'Gerichtskosten'“, wo Auszahlungsanordnungen und Rechnungen des Jahres 2015 in den damaligen Abteilungen 2 – Verkehr und 4 – Landesentwicklung aufbewahrt wurden. Bei Titel „1501 526.02 'Sachverständige'“ und „1501 546.99 'Vermischte Verwaltungsausgaben'“ waren die Belege jeweils auf drei Abteilungen verteilt.

Die dezentrale Ablage außerhalb des Haushaltsreferats erschwerte die Rechnungsprüfung. Sie wäre allenfalls bei Unterlagen zu Titeln sinnvoll, die nur von einer Abteilung bewirtschaftet werden. Die Aktenhaltung von begründenden Unterlagen bei Titeln, die mehrere Bereiche betreffen könnten, sollte im Haushaltsreferat erfolgen.

(518) Das Ministerium teilt dazu mit, dass die Empfehlungen des Landesrechnungshofes geprüft werden.

(519) Auf die Aktenhaltung von begründenden Unterlagen im Ministerium wird der Landesrechnungshof zu gegebener Zeit zurück kommen.

2 Luftsicherheitsgebühren

(520) Das Land Mecklenburg-Vorpommern ist für die Luftsicherheit an den Flughäfen Rostock-Laage und Heringsdorf zuständig. Es beauftragt im Rahmen dieser Verantwortung externe Unternehmen mit den Fluggastkontrollen. Zur Refinanzierung zieht es Gebühren von den Fluggesellschaften ein. Die vom Ministerium jährlich vorzunehmende Kalkulation der Luftsicherheitsgebühr betrifft jeweils das folgende Jahr. Der Haushaltsplan bildet beim Kapitel 1508 im Soll von 2014 bis 2016 eine kostendeckende Luftsicherheitsgebühr ab. Bei der Kalkulation der Luftsicherheitsgebühr für das Jahr 2015 legte das Ministerium die im Jahr 2014 geltenden Stundensätze des mit Fluggastkontrollen beauftragten Unternehmens zugrunde. Das beauftragte Unternehmen erhöhte die Stundensätze aufgrund des Tarifabschlusses vom März 2014 zum 1. Januar 2015 um rd. 6 % und stellte diese Stundensätze dem Ministerium in Rechnung.

Die erhöhten Stundensätze sind in der Kalkulation für 2015 nicht berücksichtigt worden. Dies war der Hauptgrund dafür, dass 2015 die Kostendeckung nur bei rd. 76 % lag. Den Gebühreneinnahmen von rd. 428.375 Euro standen 560.400 Euro Ausgaben gegenüber.

(521) Das Ministerium stimmt mit dem Landesrechnungshof darin überein, dass eine nachvollziehbare und möglichst genaue Kalkulation die Grundlage für die anzustrebende Kostendeckung der Luftsicherheitsgebühr in Mecklenburg-Vorpommern sein muss. Nach Ansicht des Ministeriums lasse sich jedoch der Zielkonflikt zwischen der von den Fluggesellschaften gewünschten Planungssicherheit und Kalkulierbarkeit der Gebühren und der anzustrebenden Kostendeckung in der Praxis kaum zufriedenstellend lösen. Auch sei das von unterschiedlichen Zuständigkeiten geprägte, bürokratische Verfahren Ursache dafür, dass die anzustrebende Kostendeckung nicht immer erreicht werde.

(522) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass – ungeachtet des insgesamt bürokratischen und aufwändigen Verfahrens – eine Kostendeckung der Luftsicherheitsgebühr weiterhin anzustreben ist. Dies muss mithilfe einer nachvollziehbaren und genauen Gebührenermittlung unter Einbeziehung prognostischer Elemente geschehen. Anhaltendes Bemühen um Kostendeckung ist vor allem auch deswegen geboten, weil der Haushaltsansatz für die Ausgaben in der Vergangenheit wiederholt verstärkt werden musste. Darüber hinaus empfiehlt der Landesrechnungshof, in künftigen vergleichbaren Fällen eine unterjährige Gebührenanpassung zu erwägen.

3 Werkverträge

(523) Im Jahr 2015 schloss das Ministerium Werkverträge über Beratungsleistungen mit einem privaten Institut ab. In zwei Fällen – Vertrag vom April 2015 über rd. 16.000 Euro und Vertrag vom November 2015 über rd. 20.000 Euro – wurde das Institut ohne Hinzuziehen anderer Angebote und ohne Erkundung des Bewerberkreises beauftragt.

Im ersten Fall ging im Dezember 2014 ein Angebot des Instituts ein. Eine schriftliche Bedarfsermittlung lag zu diesem Zeitpunkt ebenso wenig vor wie eine vom Ministerium erarbeitete Leistungsbeschreibung. In einem Vermerk vom März 2015, der bereits das Votum zur Zustimmung zum vorbereiteten Werkvertrag enthielt, wird zunächst der Bedarf und dann das Institut als Akteur beschrieben, der über das erforderliche know-how verfügt und die notwendige Kompetenz und Vernetzung besitzt. Im April 2015 beauftragte das Ministerium dann das Institut auf der Grundlage des Angebotes.

Der Landesrechnungshof beanstandet, dass das Ministerium vor Eingang des Angebots den Bedarf nicht nachvollziehbar begründet und schriftlich fixiert sowie vor Vertragsschluss die Leistung nicht beschrieben hat. Sowohl für die Entscheidung, einen Externen zu Leistungen heranzuziehen als auch für die Vergabe des Auftrages bzw. für den späteren Vertragsinhalt stellt die Beschreibung der zu erfüllenden Aufgaben eine entscheidende Grundlage dar. Sie muss denotwendig am Anfang der Überlegungen stehen, einen externen Berater zu

beauftragen. Ohne Aufgabenbeschreibung kann eine Verwaltung beispielsweise schwer darlegen bzw. nicht beurteilen, ob die Aufgabe nicht mit eigenem Personal erfüllt werden kann.

Im zweiten Fall wurde mit dem Institut der Vertragspartner beauftragt, der bereits seit 2003 die beauftragte Leistung für das Land erbracht hatte. Das Ministerium forderte nur dieses Institut zur Angebotsabgabe auf. Der Vergabevermerk geht direkt darauf ein, dass hier nicht nach den vergaberechtlichen Bestimmungen mindestens drei Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert würden. Begründet wurde dies im Wesentlichen mit den bereits vorliegenden Erfahrungen und Datenbeständen, über die nur das beauftragte Institut verfüge.

Hierzu ist zu bemerken, dass die Erarbeitung der beauftragten Leistung bundeseinheitlich nach einer von einem Länderarbeitskreis vorgesehenen Vorgehensweise erfolgt. Das Institut hat diese methodischen Vorgaben anzuwenden. Da die vom Ministerium zuvor über diese Leistung geschlossenen Verträge zudem eine ausreichende Sicherung der Nutzungsrechte vorsahen, stand auch der beim bisher favorisierten Institut vorhandene Datenbestand einer anderweitigen Vergabe nicht im Wege.

Bedenkt man zudem, dass ähnliche Leistungen auch in anderen Bundesländern nachgefragt und erbracht werden, musste auch dem Ministerium deutlich sein, dass es einen Markt für die gesuchte Leistung geben musste. Hier wäre ein Teilnahmewettbewerb ein geeignetes Mittel gewesen, mehr mögliche Bieter in den Wettbewerb einzubeziehen. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes kann sich nur, wenn Wettbewerb hergestellt ist, zeigen, ob es andere geeignete Bewerber gibt oder nicht.

(524) Das Ministerium wendet ein, dass seinem Wissen nach Mecklenburg-Vorpommern das einzige Bundesland sei, das diese Beratungsleistung extern vergeben habe. In anderen Bundesländern würde das jeweilige Statistische Landesamt die Leistung erbringen. Im Statistischen Amt Mecklenburg-Vorpommern stehe für diese Aufgabe kein Personal zur Verfügung. Demnach sei man zum Zeitpunkt der Vergabe davon ausgegangen, dass es keinen Markt für die Leistung gebe, da eine Nachfrage in anderen Bundesländern nicht vorliege.

Künftig werde das Ministerium die Auftragsberatungsstelle des Landes einschalten, um mögliche andere geeignete Bieter benannt zu bekommen und diese ggf. im weiteren Verfahren um eine Angebotsabgabe zu bitten.

(525) Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig Bedarfe durchgängig schriftlich festgehalten und in Vergabeverfahren Leistungsbeschreibungen ausgearbeitet werden. Nur so ist es in der Folge möglich, in den Vergabeverfahren den erforderlichen Wettbewerb herzustellen.

4 Veranstaltungen

(526) Ausgaben für Bewirtungs- und Repräsentationszwecke von Behörden des Landes unterliegen in besonderem Maße der kritischen Betrachtung durch die Öffentlichkeit, weil sie durch öffentliche Gelder finanziert werden. Da sich auch die Behörden und Einrichtungen des Landes bei besonderen Anlässen gewissen Repräsentationspflichten nicht entziehen können, sind entsprechende Ausgaben (insbesondere für die Bewirtung von Gästen) in begründeten Ausnahmefällen zulässig. Um den Anschein nicht zweckentsprechender Verwendung zu vermeiden, muss das dienstliche Interesse an der Veranstaltung bzw. der Ausgabe in allen Fällen nachvollziehbar erkennbar sein. Unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen über die Notwendigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit der Ausgaben müssen die Ausgaben in diesen Fällen der Höhe nach jedoch auf das für den jeweiligen Anlass unbedingt notwendige Maß beschränkt werden.

Der Landesrechnungshof hat Ausgaben für Bewirtungs- und Repräsentationszwecke vorgefunden, die nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht zulässig waren.:

- Im Haushaltsjahr 2015 sind im Rahmen von Fachworkshops zum Thema „Landesentwicklung“ Bewirtungsausgaben für die teilnehmenden Personen geleistet worden. Dieser Personenkreis ist neben den zulässigen Tagungsgetränken und Kleingebäck auch mit Brötchen versorgt worden. Die Veranstaltungen dauerte jeweils rd. drei Stunden und fanden in einer Kantine statt. Damit hatten alle Teilnehmer z. B. die Möglichkeit, nach den Workshops am Kantinenessen teilzunehmen oder sich anderweitig zu versorgen. Eine Teilnehmerliste lag vor, die Unterschriftsleistung fehlte aber. So konnte nicht festgestellt werden, ob tatsächlich alle aufgeführten Personen an den Workshops teilgenommen haben.
- Anlässlich von drei Veranstaltungen zum Thema „Breitband“, die in den Monaten Mai, Juni und November 2015 in Rostock stattfanden, wurde neben den Tagungsgetränken Mineralwasser und Kaffee auch jeweils ein Mittagsimbiss bereitgestellt. Die Rechnungen des Cateringunternehmens sind sachlich und rechnerisch richtig gezeichnet worden, obwohl Angaben über den Kreis der bewirteten Personen fehlten.

(527) Der Landesrechnungshof weist erneut²¹⁹ darauf hin, dass die Bewirtung von externen Teilnehmern nur in einem sehr begrenzten Rahmen zulässig ist. Die Höhe der Aufwendungen muss dem Anlass und der Dauer der Veranstaltung sowie der Anzahl der Gäste ange-

²¹⁹ Vgl. hierzu auch Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2016): Jahresbericht 2015 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2015, S. 74; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, S. 21 sowie Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2008): Jahresbericht 2008 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2008, S. 147.

messen sein. Die Belege müssen Aufschluss über den Kreis der bewirteten Personen geben, und zwar nach Gästen und Mitarbeitern getrennt, wobei der Anteil der Gäste im Verhältnis zu den Teilnehmern der einladenden Einrichtung überwiegen sollte.

(528) Das Ministerium hat im Prüfungsverfahren dazu keine Stellungnahme abgegeben.

5 Zuwendungen

(529) Verschiedene, vom Ministerium außerhalb von Förderrichtlinien abgewickelte, Zuwendungsverfahren waren fehlerbehaftet. Die Fehler zeigten sich bei der Antragsprüfung, bei der Bescheiderteilung oder auch bei der Prüfung des Verwendungsnachweises:

(530) Ein privater Verein hat sowohl 2015 als auch 2016 einen Zuwendungsbescheid erhalten, ohne dass ein schriftlicher Antrag auf Förderung vorlag. Der Landesrechnungshof hält es für bedenklich, dass hier ein Vertreter des Ministeriums an Vereinsvorstandssitzungen teilnahm, finanzielle Mittel des Landes für geplante Maßnahmen des Vereins während laufender Sitzungen mündlich in Aussicht stellte und die Sitzungsunterlagen anschließend als Antrag einstuftete. Auch das erhebliche Landesinteresse an der Förderung der geplanten Maßnahmen wurde nicht ausreichend dokumentiert. Es war nicht nachvollziehbar, warum der Verein für beide Projekte keine eigenen Mittel bereitgestellt hat. Bei einer ordnungsgemäßen Antragsprüfung hätte festgestellt werden können, dass sich der Verein über relativ hohe Mitgliedsbeiträge – zwischen 300,00 Euro und 1.500,00 Euro pro Jahr – finanziert. Dennoch bewilligte das Ministerium Vollfinanzierungen. Gerade auf eine Vollfinanzierung ist – im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz – im Vermerk zur Antragsprüfung ausführlich einzugehen.

Hierzu teilt das Ministerium mit, dass für die Jahre 2015 und 2016 die Sitzungsunterlagen des Vorstands die für den Zuwendungsgeber insoweit notwendigen Informationen enthielten, sie wurden deshalb wie Antragsdokumente behandelt. Aus den vorliegenden Unterlagen seien somit die Notwendigkeit und Angemessenheit einer Zuwendung ersichtlich gewesen. Auf die Ausführung des Landesinteresses in der Aktennotiz sei aus Redundanzgründen verzichtet worden. Künftig würden nur noch separate Antragsunterlagen zur formalen Erfüllung der Anforderungen im Antragsverfahren anerkannt. Weiter ergänzt das Ministerium, dass die Ausgaben des Vereins sich jährlich auf ca. 100.000 - 110.000 Euro (davon rd. 70 bis 80 % Fixkosten) beliefen, wohingegen nur ca. 55.000 Euro direkte Einnahmen (u. a. Beiträge) generiert würden. Die Eigenfinanzierungskraft des Vereins reiche somit nicht aus, die Fixkosten in vollem Umfang zu decken. Der Verein sei daher bei der Umsetzung von projektbezogenen Maßnahmen aus Mitteln des Ministeriums mit einer Vollfinanzierung gefördert worden.

(531) In einem Bescheid über 225.000,00 Euro hat das Ministerium zwar bestimmt, dass bewegliche Sachen, die mit Hilfe des 100%igen Zuschusses für das Beratungsprojekt beschafft werden, nicht vor Ablauf des Bewilligungszeitraumes einer anderen als der mit dem Zuschuss bezweckten Verwendung zugeführt werden dürfen. Über einen möglichen Zeitraum danach fehlte aber eine derartige Festlegung. Das von Anfang an befristete Projekt sollte später in der Landesenergie- und Klimaschutzagentur aufgehen. Damit wäre eine entsprechende Festlegung geboten und auch wirtschaftlich gewesen.

Zu diesem Fall bemerkt das Ministerium, dass zum Zeitpunkt der Bescheiderteilung die Einrichtung einer Landesenergieagentur noch nicht hinreichend absehbar gewesen wäre.

(532) Zu einem im Jahr 2015 geförderten Projekt ging ein Verwendungsnachweis ein, in dem eine Aufstellung zur Zusammensetzung der Ausgaben fehlte. In dem undatierten Prüfvermerk zum Verwendungsnachweis wird dennoch die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung bestätigt. Weiter heißt es: „ [...]“

- *die zuwendungsfähigen Kosten wurden nur als Gesamtsumme ausgewiesen,*
- *der Verwendungsnachweis enthält keine Angaben oder Rechnungen zu den Positionen“.*

Hier lag weder ein vollständiger Verwendungsnachweis vor, noch wurde dieser ordnungsgemäß geprüft.

Das Ministerium teilt hierzu mit, dass es als Prüfungsmaßstab bei der Verwendungsnachweisprüfung die erfolgreiche Durchführung des geförderten Projekts zugrunde gelegt habe. Auf eine Prüfung der Originalbelege sei verzichtet worden, da sich aus dem vorgelegten Verwendungsnachweis keinerlei Anhaltspunkte auf eine nicht zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel ergeben hätten.

(533) Der Landesrechnungshof weist zum wiederholten Male darauf hin, dass alle Entscheidungen durch die Bewilligungsbehörde nachvollziehbar begründet werden müssen. Er erwartet, dass das Ministerium künftig alle Bestimmungen des Zuwendungsrechts vollständig beachtet. Außerdem hält er es für geboten, dass zur Wahrung des besonderen Landesinteresses dieses Landesinteresse gegenüber den Interessen eines privaten Vereins als Zuwendungsempfänger durchgängig und erkennbar abgegrenzt wird.

Der Landrechnungshof empfiehlt, die mit der Anwendung des Zuwendungsrechts befassten Mitarbeiter der Fachreferate des Energieministeriums entsprechend fortzubilden. Außerdem wird er das Verwaltungsverfahren im Ministerium weiter beobachten.

Querschnittsprüfung

17 Einhaltung des Besserstellungsverbots bei Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung

Der Landesrechnungshof prüfte bei vier Landesbeteiligungen die Einhaltung des Besserstellungsverbots. Durch unvollständige Arbeitsplatzbeschreibungen fehlt die Vergleichbarkeit der Eingruppierung der Beschäftigten in den Landesbeteiligungen. Dies verhindert auch die Prüfung der Einhaltung des Besserstellungsverbots im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung durch die jeweilige Bewilligungsbehörde der Zuwendungen zur institutionellen Förderung. Insgesamt haben die Ministerien ihre Überwachungsaufgabe für die Einhaltung der Bedingungen und Auflagen der Zuwendungsbescheide zu intensivieren und dabei auch die Einhaltung des Besserstellungsverbots stärker in den Fokus zu nehmen.

(534) Gemäß § 6 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2016/2017²²⁰ dürfen Zuwendungen im Sinne von § 23 LHO nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten finanziell nicht besser stellt als vergleichbare Arbeitnehmer des Landes. Das Finanzministerium kann Ausnahmen vom Besserstellungsverbot zulassen, wenn zwingende Gründe dies erfordern. Das Besserstellungsverbot gilt für alle mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängenden Regelungen und Leistungen.

(535) Der Landesrechnungshof prüfte vier Landesbeteiligungen, die vom Wirtschaftsministerium, vom Landwirtschaftsministerium sowie vom Energieministerium Zuwendungen zur institutionellen Förderung erhalten. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I)²²¹ sind verbindliche Bestandteile ihrer Zuwendungsbescheide. Die ANBest-I beinhalten neben vielfältigen Bedingungen und Auflagen unter anderem auch die Pflicht, das Besserstellungsverbot zu beachten: *„Der Zuwendungsempfänger darf seine Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Landesbedienstete. Höhere Entgelte als nach dem TV-L sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden“*.²²²

Die Prüfung des Landesrechnungshofes umfasste insbesondere Sachverhalte des Jahres 2016.

²²⁰ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Mecklenburg-Vorpommern für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 (Haushaltsgesetz 2016/2017) vom 17. Dezember 2015, GVOBl. M-V, S. 562.

²²¹ Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) vom 22. September 2005, AmtsBl. M-V, S. 1121, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums vom 14. Dezember 2016, AmtsBl. M-V, S. 19, Anlage 1 zu VV zu § 44 (VV Nr. 5.1 – ANBest-I).

²²² Nr. 1.3 ANBest-I.

1 Arbeitsplatzbeschreibungen

(536) Den geprüften Landesbeteiligungen werden im Landeshaushalt Finanzmittel auf der Grundlage eines Wirtschaftsplans bereitgestellt. Teil dieses Wirtschaftsplans ist die Stellenübersicht, die die Anzahl der Stellen und die Wertigkeit der Stellen nach den Entgeltgruppen des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) benennt. Gemäß § 6 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2016/2017 sind die Stellenübersichten hinsichtlich der Gesamtzahl und der Zahl der für die einzelnen Entgeltgruppen angegebenen Stellen für Arbeitnehmer verbindlich. Grundlage für ein einheitliches Vorgehen bei der tariflichen Eingruppierung von Beschäftigten bilden Arbeitsplatzbeschreibungen (Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen).

Die Arbeitsplatzbeschreibungen lagen in allen vier Beteiligungsgesellschaften nicht vollständig vor. Aufgrund der unvollständigen Arbeitsplatzbeschreibungen konnte der Landesrechnungshof nicht prüfen, ob die Beschäftigten der Landesbeteiligungen höhere Entgelte als vergleichbare Landesbedienstete erhalten. Er kann daher auch nicht beurteilen, ob das Besserstellungsverbot beachtet wurde.

Die fehlende Vergleichbarkeit der Eingruppierung der Beschäftigten in den Landesbeteiligungen verhindert auch die Prüfung der Einhaltung des Besserstellungsverbots im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung durch die jeweilige Bewilligungsbehörde der Zuwendungen zur institutionellen Förderung.

(537) Die Landesbeteiligungen haben mit der Entgeltordnung des TV-L vergleichbare Arbeitsplatzbeschreibungen (Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen) vorzunehmen.

Die Ministerien sagten zu, für die zeitnahe Erstellung der vollständigen Arbeitsplatzbeschreibungen Sorge zu tragen.

(538) Die Ministerien sollten im Rahmen der Zuwendungsprüfung die Einhaltung der Stellenübersicht als Teil des Wirtschaftsplans und damit auch die Einhaltung des Besserstellungsverbots intensiver prüfen.

2 Private Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen

(539) Gemäß der *„Richtlinie über Beschaffung, Betrieb und Aussonderung von Dienstkraftfahrzeugen in der Landesverwaltung von Mecklenburg-Vorpommern“*²²³ dürfen Dienstkraftfahrzeuge in der Landesverwaltung nicht privat genutzt werden. In Anwendung des Besserstellungsverbots dürfen deshalb Geschäftsführer und Beschäftigte der geprüften Beteiligungen Dienstkraftfahrzeuge grundsätzlich nicht privat nutzen. Das Finanzministerium kann Ausnahmen zulassen, wenn zwingende Gründe dies erfordern.

²²³ Richtlinie über Beschaffung, Betrieb und Aussonderung von Dienstkraftfahrzeugen in der Landesverwaltung von Mecklenburg-Vorpommern (Kfz-RL M-V), AmtsBl. M-V 2013, S. 218.

2.1 Regelungen für die Geschäftsführer

(540) Die Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums „Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern“²²⁴ (Beteiligungshinweise) enthält konkrete Regelungen für die Verwaltung der Landesbeteiligung und für die Mitwirkung des Finanzministeriums. Gemäß Nr. 33 der Beteiligungshinweise ist das Einvernehmen mit dem Finanzministerium *„in allen Angelegenheiten mit zusätzlicher Belastung für den Landeshaushalt sowie in Angelegenheiten von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung herzustellen, wie zum Beispiel bei dem Abschluss und der Änderung von Anstellungsverträgen mit Geschäftsführern“*. Ergänzend regelt Nr. 154 der Beteiligungshinweise, dass die Mitglieder der Geschäftsleitung finanziell nicht besser gestellt sein sollen als vergleichbare Landesbedienstete. *„Höhere Vergütungen als nach dem TV-L sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen dürfen grundsätzlich nicht gewährt werden, sofern es sich um eine Gesellschaft mit institutioneller Förderung [...] handelt. Bei einem Abweichen von diesen Grundsätzen ist das Einvernehmen mit dem Finanzministerium herzustellen.“*

(541) Die Anstellungsverträge der Geschäftsführer der geprüften Landesbeteiligungen lassen die private Nutzung der ihnen zur Verfügung gestellten Dienstkraftfahrzeuge zu. Die Geschäftsführerverträge wurden durch die Ministerien in unterschiedlicher Form mit dem Finanzministerium abgestimmt. Dem Landesrechnungshof vorgelegte interne Vermerke, Schreiben oder E-Mails enthalten aber kein ausdrückliches schriftliches Einvernehmen des Finanzministeriums. In einem Fall wurde darauf verwiesen, dass *„Gespräche der beteiligten Ministerien auf politischer Ebene“* stattgefunden haben.

(542) Die Herstellung des Einvernehmens ist ein förmliches Verwaltungsverfahren, das auch zu dokumentieren ist. Das ist nicht geschehen. Die vereinbarte private Nutzung der Dienstkraftfahrzeuge durch die Geschäftsführer verstößt bei allen geprüften Landesbeteiligungen aufgrund des fehlenden Einvernehmens des Finanzministeriums gegen das Besserstellungsverbot.

(543) Der Landesrechnungshof empfiehlt bei jedem Abschluss und jeder Änderung der Geschäftsführerverträge und der Vereinbarung von Ausnahmen vom Besserstellungsverbot ein ausdrückliches schriftliches Einvernehmen vom Finanzministerium einzuholen.

Zu den konkreten Geschäftsführerverträgen der geprüften Landesbeteiligungen sollte das Einvernehmen des Finanzministeriums nachträglich eingeholt werden.

²²⁴ Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern – Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums vom 13. Januar 2012, AmtsBl. M-V 2012, S. 197, Nr. 160.

2.2 Regelungen für die Beschäftigten

(544) In zwei Landesbeteiligungen nutzten Beschäftigte in Anwendung interner Regelungen Dienstkraftfahrzeuge für direkte Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte. In einer weiteren Landesbeteiligung eröffneten die internen Regelungen grundsätzlich die Möglichkeit der privaten Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen. Die Beschäftigten machten von dieser Möglichkeit bislang keinen Gebrauch.

Das Finanzministerium hat die genannten Regelungen in den Landesbeteiligungen nicht als Ausnahme zugelassen. Die Regelungen zur privaten Dienstkraftfahrzeugnutzung in den drei Landesbeteiligungen verstoßen somit gegen das Besserstellungsverbot.

Soweit die private Nutzung der Dienstkraftfahrzeuge durch die Beschäftigten zu zusätzlichen Ausgaben bei den Landesbeteiligungen führt, würden diese aus den Zuwendungen zur institutionellen Förderung bestritten.

(545) Die drei Landesbeteiligungen haben ihre internen Regelungen zur Dienstkraftfahrzeugnutzung an die Landesregelungen anzupassen. Ausnahmen vom Besserstellungsverbot sind nur dann möglich, wenn diese durch das Finanzministerium zugelassen werden.

(546) Zwei Ministerien sagten zu, dass die Hinweise des Landesrechnungshofes beachtet werden. Ein Ministerium wies darauf hin, dass es die private Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen nicht gestattet habe und die betreffende Landesbeteiligung aufgrund der Prüfung des Landesrechnungshofes ihre interne Regelung bereits geändert habe.

3 Versicherungen

(547) Gemäß Nr. 1.4 ANBest-I dürfen *„Zuwendungsempfänger, deren Gesamtausgaben [...] zu 50 v. H. und mehr aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, [...] Risiken für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen nur versichern, soweit eine Versicherung gesetzlich vorgeschrieben ist.“* Die Bewilligungsbehörde kann hiervon Ausnahmen zulassen. *„Beträgt der Anteil der öffentlichen Mittel an den Gesamtausgaben [...] weniger als 50 v. H., so dürfen Risiken der genannten Art nur versichert werden, wenn hierdurch der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellt, als vergleichbare Arbeitnehmer des Landes.“*

Für die Mitwirkung der Ministerien folgt daraus: Für den Abschluss weiterer Versicherungen ist unter den o. g. Bedingungen die Zustimmung der jeweiligen Bewilligungsbehörde notwendig. Soweit eine Besserstellung vorliegt, ist eine Zustimmung des Finanzministeriums erforderlich.

(548) Eine Landesbeteiligung hat für ihre Beschäftigten eine private Gruppenunfallversicherung abgeschlossen. Die hierfür verausgabten Mittel stammen vollständig aus ihrer institutio-

nellen Förderung. Begünstigte der Unfallversicherung sind auch zwei Projektmitarbeiter, die nicht im institutionell geförderten Aufgabenbereich tätig sind.

Die Beschäftigten der Landesbeteiligung sind über die gesetzliche Unfallversicherung versichert. Es besteht keine Pflicht zur privaten Unfallversicherung der Beschäftigten durch die Gesellschaft. Eine Zustimmung der Bewilligungsbehörde für die private Gruppenunfallversicherung lag nicht vor. Ebenso hatte das Finanzministerium keine Ausnahme vom Besserstellungsverbot bewilligt. Durch die private Unfallversicherung für die Beschäftigten wird gegen das Besserstellungsverbot verstoßen. Zudem werden aus Mitteln der institutionellen Förderung Dritte begünstigt.

(549) Die geprüften Landesbeteiligungen haben beim Abschluss von Versicherungen die maßgeblichen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung, die Bestandteil ihrer Zuwendungsbescheide sind, zu beachten. In dem konkreten Fall der privaten Gruppenunfallversicherung, in dem auch eine Besserstellung vorliegt, ist zusätzlich die Zustimmung des Finanzministeriums notwendig.

Die Ministerien sollten die aus Zuwendungen zur institutionellen Förderung gezahlten Versicherungsbeiträge im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung verstärkt prüfen.

(550) Das zuständige Ministerium teilte mit, der Abschluss einer privaten Gruppenunfallversicherung sei aus Sicht der Geschäftsführung insbesondere zum Schutz der Mitarbeiter aufgrund der hohen Präsenz im Ausland erfolgt. Diese Beweggründe würden vom Ministerium geteilt. Eine Zustimmung der Fachaufsicht zum Abschluss einer privaten Gruppenunfallversicherung sei jedoch ursprünglich nicht eingeholt worden. Zwischenzeitlich habe das Ministerium eine Genehmigung erteilt. Das Ministerium werde die entsprechenden Hinweise des Landesrechnungshofes zukünftig beachten.

Ein Ministerium teilte mit, zum Abschluss weiterer (freiwilliger) Versicherungen sei das Einvernehmen lediglich mündlich erteilt worden. Zwischenzeitlich seien die mündlichen Absprachen in einem nachträglichen Protokoll festgehalten. Eine vertiefte Prüfung im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung wurde zugesagt.

(551) Der Landesrechnungshof weist auf die notwendige (zusätzliche) Zustimmung des Finanzministeriums für den Fall von Ausnahmen vom Besserstellungsverbot hin. Die Notwendigkeit der vertieften Prüfung im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung sieht er in allen Ministerien gleichermaßen.

4 Innenrepräsentation

(552) Gemäß § 6 LHO sind bei der Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Die Notwendigkeit von Ausgaben ist eng verknüpft mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO). Nicht notwendige Ausgaben sind regelmäßig auch unwirtschaftlich.²²⁵

Zwei Landesbeteiligungen überreichten ihren Beschäftigten regelmäßig Blumen und Präsente. Anlässe hierfür waren u. a. die Geburt eines Kindes, Geburtstage und eine Weihnachtsfeier. Die Ausgaben hierfür wurden aus Zuwendungen zur institutionellen Förderung bestritten. Darüber hinaus wurden Mittel zur institutionellen Förderung für die Ausrichtung von Weihnachtsfeiern und für Bewirtungen bei internen Veranstaltungen verwendet.

Die genannten Ausgaben sind für die Erfüllung der Aufgaben des Landes nicht notwendig. Auch in der Landesverwaltung standen dafür im Prüfungszeitraum regelmäßig keine Haushaltsmittel zur Verfügung. Die Landesbeteiligungen haben mit diesen Ausgaben gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und gegen das Besserstellungsverbot verstoßen.

(553) Die Landesbeteiligungen haben für Leistungen an ihre Beschäftigten in den institutionell geförderten Aufgabenbereichen zukünftig die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und das Besserstellungsverbot zu beachten.

(554) Die Ministerien sagten zu, dass die landesrechtlichen Regelungen und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in den Landesbeteiligungen zukünftig beachtet werden.

5 Überwachung der Mittelverwendung

(555) Die Bewilligungsbehörden müssen die Verwendungsnachweise sorgfältig prüfen, um eine ordnungsgemäße Mittelverwendung sicherzustellen.

Die fehlende Vergleichbarkeit der Eingruppierung der Beschäftigten in den Landesbeteiligungen verhindert die Prüfung der Einhaltung des Besserstellungsverbots im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung. Die bei möglichen Ausnahmen von Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung notwendigen Einvernehmen der Bewilligungsbehörde bzw. des Finanzministeriums bei einer Besserstellung, sind sorgfältiger zu beachten und zu dokumentieren.

²²⁵ Vgl. Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Rd.-Nr. 2 zu § 6 BHO sowie Dittrich: Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Erläuterung 2 zu § 6 BHO.

(556) Die Ministerien haben insgesamt ihre Überwachungsaufgabe für die Einhaltung der Bedingungen und Auflagen der Zuwendungsbescheide zu intensivieren und dabei auch die Einhaltung des Besserstellungsverbots stärker in den Fokus zu nehmen.

VI. Umsetzung von Landtagsentschlüssen

1 Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Täter-Opfer-Ausgleich“ (Jahresbericht 2015 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2015, Tzn. 428-463)

Der Landtag hat beschlossen: „ [...] Die Landesregierung wird aufgefordert, die ersten Ansätze zur Änderung von als ineffizient bewerteten Verfahren zu vertiefen. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sowohl der Opferschutz als auch der gesellschaftliche Nutzen des Täter-Opfer-Ausgleichs fiskalische Erwägungen zurückstehen lassen können.“²²⁶

(557) Das Justizministerium teilt zum Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) im allgemeinen Strafrecht mit, dass es die Feststellungen des Landesrechnungshofes zum Anlass genommen habe, das System des TOA im allgemeinen Strafrecht zu überprüfen. Im Ergebnis dieser Überprüfung lasse sich feststellen, dass der TOA im allgemeinen Strafrecht effizient sei und keine falschen Anreize setze. Eine Reduzierung der Trägerzahl sei geprüft, im Ergebnis jedoch nicht als zielführend erachtet worden. Die Überprüfung der Vergütungsregelung habe gezeigt, dass keine falschen Anreize gesetzt worden seien. Im Ergebnis habe keine Veranlassung mehr bestanden, die Pauschalvergütung auf eine erfolgsbasierte Vergütung umzustellen. Die Entwicklung der Fallzahlen sowie die Ergebnisse der TOA-Fälle würden weiter intensiv beobachtet und bei der anstehenden Prüfung der Verlängerung der Rahmenverträge mit den freien Trägern berücksichtigt. Darüber hinaus werde die weitere Entwicklung, insbesondere die Frage der Angemessenheit der Vergütung weiter intensiv beobachtet. Dabei würde auch die Entschlüsselung des Landtages Berücksichtigung finden, dass sowohl der Opferschutz als auch der gesellschaftliche Nutzen fiskalische Erwägungen zurückstehen lassen können.

(558) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Justizministeriums, die Entwicklung der Fallzahlen, die Ergebnisse der TOA-Fälle sowie die Frage der Angemessenheit der Vergütung weiter intensiv zu beobachten.

Bei der Frage der Angemessenheit der künftigen Vergütung der freien Träger beim TOA im allgemeinen Strafrecht sollte aus Sicht des Landesrechnungshofes vor allem weiter im Blick bleiben, ob eine Ausschreibung der Leistung durch das Justizministerium wettbewerbsförderlich sein und ggf. im Ergebnis auch zu einer Verringerung der Anzahl der freien Träger führen könnte.

²²⁶ Vgl. Drs. 6/5596, beschlossen lt. Plenarprotokoll 6/124 vom 6. Juli 2016, S. 80.

(559) Das Justizministerium bleibt in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichts bei seiner Auffassung. Eine Ausschreibung der Leistung hält es nicht für sinnvoll. Eine solche bedeute sowohl für das Ministerium als auch für die Träger einen vermehrten Verwaltungsaufwand. Es sei absehbar, dass einige Träger diesen Aufwand scheuen würden, zumal eine Steigerung der erzielbaren Vergütung nicht zu erwarten sei. Damit bestehe das Risiko, dass das Angebot in der Fläche nicht mehr aufrechterhalten werden könne. Aus Sicht des Justizministeriums würde ein Ausschreibungsverfahren mit der zu erwartenden Reduzierung der Trägerzahl den Erwägungen des Landtages zuwiderlaufen, wonach Opferschutz und gesellschaftlicher Nutzen des TOA fiskalische Erwägungen zurückstehen lassen können.

(560) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Justizministerium die weitere Entwicklung der Fallzahlen und die Frage der Angemessenheit der Vergütung im Auge behält und erforderlichenfalls Maßnahmen zum effizienteren Einsatz der Landesmittel ergreift.

(561) Das Sozialministerium teilt zum TOA im Jugendstrafrecht mit, dass es die Förderpraxis zu den sogenannten ambulanten Maßnahmen auf der Grundlage der Anmerkungen und Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes vor dem Hintergrund der Richtlinie für den Täter-Opfer-Ausgleich überdacht habe. Es sei beabsichtigt, zwei Richtlinien bei den ambulanten Maßnahmen aufzuheben. Nach der Neugründung der Arbeitsgruppe „Jugendgerichtshilfe“ im Juli 2017 wolle man sich dort auch mit der Umsetzung der Richtlinie zum TOA im Jugendstrafrecht sowie deren Überarbeitung befassen. In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichts trägt das Sozialministerium keine neuen Gesichtspunkte vor.

(562) Die Antwort des Sozialministeriums zeigt, dass die Aufforderung des Landtages an die Landesregierung, erste Ansätze zur Änderung von als ineffizient bewerteten Verfahren beim Täter-Opfer-Ausgleich zu vertiefen, beim Jugendstrafrecht bisher nicht bzw. nur sehr zögerlich umgesetzt wurde. Die beabsichtigte Aufhebung zweier Richtlinien bei den ambulanten Maßnahmen steht nicht im Zusammenhang mit dem geprüften Thema des Landesrechnungshofes zum Täter-Opfer-Ausgleich im Jugendstrafrecht.

Der Landesrechnungshof wird die Förderpraxis weiterhin kritisch beobachten.

2 Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Tätigkeit der Internen Revisionen in der Landesverwaltung“ (Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, Tzn. 175-194)

Der Landtag hat beschlossen: „Die Landesregierung wird gebeten, die Weiterentwicklung von Verwaltungsrevisionen zu Internen Revisionen in der Landesverwaltung im Rahmen der bei den jeweiligen Behörden vorhandenen Möglichkeiten voranzutreiben, und zwar insbesondere für solche, für die im Rahmen einer Risikoanalyse eine hohe Anzahl von besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätzen festgestellt worden ist. Dies gilt ebenso für die Einrichtung einer Internen Revision bei Rechtspersonen des öffentlichen Rechts in Trägerschaft des Landes und bei Unternehmen, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist.“

(563) Die Staatskanzlei hat mitgeteilt, es sei eine „Stabsstelle Innenrevision“ eingerichtet worden, die künftig als „Beauftragte / Beauftragter für Interne Revision“ außerhalb der Liniorganisation unmittelbar der Chefin / dem Chef der Staatskanzlei unterstellt werde.

(564) Das Innenministerium hat mitgeteilt, die eingerichtete Verwaltungsrevision, die vorrangig Maßnahmen der Korruptionsprävention wahrnehme, habe sich bewährt. Für eine Weiterentwicklung hin zu einer unbefristeten und anlasslosen Innenrevision, die alle Verwaltungsvorgänge des Ministeriums auf Rechtmäßigkeit überprüft, bestehe kein zwingendes fachliches Erfordernis. Insbesondere aufgrund der weiterhin bestehenden Vorgaben aus dem Personalkonzept sei die Verteilung der Aufgaben einer Innenrevision flexibel und ressourcenschonend anhand von Bedarfen und Anlässen zu regeln. Eine dauerhafte Bindung ausschließlich hierfür erforderlicher Stellen und Personals sei vor dem Hintergrund der geringen Anzahl besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsbereiche im Ministerium nicht realisierbar, widerspräche der Verhältnismäßigkeit und sei weder Bürgern noch Beschäftigten zu vermitteln. Schließlich sei bereits eine Vielzahl interner Prüfungsmechanismen in der GGO I, der LHO und der VV-Kor geregelt.

Auch aus Sicht der Landespolizei werde keine Notwendigkeit gesehen, eine Interne Revision zur Aufklärung oder Ahndung von Korruptionfällen einzurichten. Fälle, die dort relevant sind, dürften immer auch disziplinarrelevant sein. Der Polizeibereich verfüge über ein gut ausgebautes System von Ermittlungsführern für Disziplinarsachen. Die Zahl an Disziplinarverfahren mit Bezug zu Korruptionstatbeständen seit 2014 belege, dass es sich um kein herausgehobenes Problem handele.

Zudem würden Strukturen und Arbeitsabläufe auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft und die Einhaltung der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften sicherge-

stellt. Dazu werde Personal aus der Organisation der Landespolizei bereitzustellen sein. Gemäß Koalitionsvereinbarung sollten außerdem 150 vorhandene, anderweitig genutzte Stellen für den Einsatz der Polizei in der Fläche nutzbar gemacht werden.

(565) Das Justizministerium hat mitgeteilt, eine Innenrevision sei bereits zum Prüfungszeitpunkt eingerichtet und etabliert gewesen. Änderungen seien nicht eingetreten.

(566) Das Finanzministerium hat mitgeteilt, Interne Revisionen seien im Ministerium – mit einer Zuständigkeit für den gesamten Geschäftsbereich – sowie im Betrieb für Bau und Liegenschaften und im Landesamt für Finanzen eingerichtet. In der oberen Landesbehörde „Staatliche Schlösser, Gärten und Kunstsammlungen Mecklenburg-Vorpommern“ sei der Aufbau einer Internen Revision geplant. Bei der Verwaltungsgesellschaft Lotto und Toto in M-V mbH sei eine Interne Revision tätig. Sämtliche Interne Revisionen im Geschäftsbereich seien als Stabsstellen eingerichtet.

(567) Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit hat mitgeteilt, es habe – der Anregung des Landesrechnungshofes folgend – die Aufgaben der Internen Revision im Ministerium außerhalb der Linienorganisation in einer Stabsstelle angesiedelt.

Bei den Mehrheitsbeteiligungen GSA GmbH, BioCon Valley GmbH, GAA/IAG GmbH und Invest in M-V GmbH seien keine Internen Revisionen eingerichtet. Bei der GSA GmbH und der Invest in M-V GmbH würden die Jahresabschlüsse durch externe Wirtschaftsprüfer geprüft. Die BioCon Valley GmbH werde einmal jährlich vom Ministerium hinsichtlich der Einhaltung des Dienstleistungsvertrages geprüft. Für die IAG GmbH sei im Rahmen der Wirtschaftsplanning 2018 erstmals ein Revisionsplan aufgestellt worden.

(568) Das Landwirtschaftsministerium hat mitgeteilt, es habe 2017 eine Innenrevision für das Ministerium selbst und den nachgeordneten Bereich etabliert, die direkt der Behördenleitung unterstehe und in deren Auftrag tätig werde.

Die zusätzlichen Aufgaben würden einerseits durch die Nutzung von Synergieeffekten aus den EU-Prüfungen erfüllt. Andererseits habe durch Aufgabenumschichtung eine Personalkapazität von 0,75 VZÄ für die Innenrevision zur Verfügung gestellt werden können. Da aufgrund des Erfordernisses der Umsetzung der Personalkonzepte weiteres Personal nicht zur Verfügung stehe, sei geplant, Prüfungstätigkeiten durch Externe durchführen zu lassen.

Die Innenrevision prüfe auch bei der Landgesellschaft.

(569) Das Bildungsministerium hält daran fest, dass eine Weiterentwicklung der Verwaltungsrevision zu einer Internen Revision vor dem Hintergrund der Einsparvorgaben des Personalkonzepts 2010 ohne die Bereitstellung zusätzlicher Stellen zurzeit nicht umsetzbar sei. Insofern hätten seit der Prüfungsmitteilung noch keine entsprechenden organisatorischen

Veränderungen umgesetzt werden können. Das Ministerium prüfe derweil, ob und wie die Verwaltungsrevision zu einer Internen Revision entwickelt werden kann.

(570) Das Energieministerium hat mitgeteilt, die Interne Revision im Ministerium bestehe aus einer anteiligen Referatsleitungsstelle und einer Stelle Sachbearbeitung und bilde eine Stabsstelle der Hausleitung. Sie sei in den letzten Jahren schwerpunktmäßig mit der Durchführung einer auch künftig an die Personal- und Organisationsentwicklung anzupassenden Risikoanalyse zur Korruptionsgefährdung der einzelnen Dienstposten zur Umsetzung der VV-Kor befasst. Die Risikoanalyse werde nach der derzeit stattfindenden Umstrukturierung zu aktualisieren sein. Soweit erforderlich und mit Rücksicht auf die Arbeitsfähigkeit der Referate würden Einzelprüfungen durchgeführt.

Die Ämter für Raumordnung und Landesentwicklung und das Bergamt fielen in den Zuständigkeitsbereich der Innenrevision des Ministeriums. Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr habe eine eigene Interne Revision. Seit 01.07.2017 seien die Stellen Controlling und Interne Revision auf einem Dienstposten zusammengelegt. Die neugeschaffene Stelle überwache u. a. das Verwaltungshandeln und sei für die Korruptionsprävention in der Straßenbauverwaltung verantwortlich.

Bei den Mehrheitsbeteiligungen Landesenergie- und Klimaschutzagentur M-V GmbH (LEKA), Datenverarbeitungszentrum M-V GmbH (DVZ), Verkehrsgesellschaft M-V GmbH (VMV) und LGE M-V GmbH (LGE) prüften Wirtschaftsprüfer im Rahmen der Jahresabschlussprüfung die ordnungsgemäße Geschäftsführung. Eine Innenrevision gebe es daneben nur bei der DVZ. Die LEKA und die VMV hätten aufgrund ihrer geringen Größe keine eigene Interne Revision, die Kontrolle werde durch den Aufsichtsrat bzw. die Fachaufsicht wahrgenommen. Die Funktion der Innenrevision für die LGE werde über einen Dienstleistungsauftrag im Unternehmensverbund von einer Person der Landgesellschaft M-V GmbH ausgeübt, da die LGE keinen eigenen Overhead-Bereich habe.

(571) Das Sozialministerium hat mitgeteilt, mit dem Neuzuschnitt der Ressorts in der 7. Legislaturperiode sei auch eine Neubewertung von Fragen der Internen Revision durchzuführen gewesen. Das Ministerium umfasse nur noch zwei Fachabteilungen, die Erstellung von Zuwendungsbescheiden sei mit wenigen Ausnahmen auf das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGuS) verlagert worden. Im Rahmen der bestehenden personellen Ressourcen bestehe deshalb bei Abwägung aller Prioritäten derzeit nicht die Möglichkeit, über die bestehenden Möglichkeiten des Beauftragten für den Haushalt, des Justitiariates und des Organisationsreferates hinaus eine Interne Revision in Form eines eigenständigen Referates einzurichten. Im LAGuS sei in organisatorischer Zuordnung zur Behördenleitung eine Innere Revision ausgewiesen.

(572) Die Stellungnahmen zur Tätigkeit Interner Revisionen bei Rechtspersonen des öffentlichen Rechts in Trägerschaft des Landes und bei Mehrheitsbeteiligungen berücksichtigen nicht alle vorhandenen Einrichtungen und sind daher unvollständig.

(573) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass in den meisten Geschäftsbereichen inzwischen Interne Revisionen ihre Tätigkeit aufgenommen haben.

Soweit der Verzicht auf eine Interne Revision damit begründet wird, Korruptionsgefahren werde bereits auf andere Weise begegnet, verkennt dies den weitergehenden Arbeits- und Wirkungsansatz Interner Revisionen wie bereits im Jahresbericht 2014²²⁷ dargestellt. Der Landesrechnungshof vermisst im Übrigen systematische Risikoanalysen.

Gerade im Hinblick auf die mehrfach angeführten Personalengpässe verweist der Landesrechnungshof auf seine Strukturempfehlungen²²⁸. Das Modell der zentralen Internen Revision erfordert den geringsten Personaleinsatz. Für kleine Geschäftsbereiche kann auch ein ressortübergreifender Ansatz in Betracht kommen.

Die Tätigkeit Interner Revisionen bei Rechtspersonen des öffentlichen Rechts in Trägerschaft des Landes und bei Mehrheitsbeteiligungen sollte stärker im Blick behalten, konsequent weiter verfolgt und die Landtagsentschließung insoweit umgesetzt werden.

²²⁷ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, Tzn. 175 ff.

²²⁸ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, Tzn. 183 f.

3 Entschließungen des Landtags zur Prüfung „Nebentätigkeiten des Personals an Universitäten und Fachhochschulen“ (Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tzn. 402-420)

Der Landtag hat beschlossen: „Die Hochschulen des Landes werden ersucht, die konsequente Anwendung der bestehenden Regelungen zur Erhebung von Nutzungsentgelten für die Inanspruchnahme von Hochschulressourcen und mögliche Ablieferungspflichten stärker zu kontrollieren.“

(574) Die Universität Rostock hat mitgeteilt, die Regelungen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material durch Beamte/Beschäftigte der Universität neu geregelt zu haben. Die Hochschulleitung habe die Entscheidung getroffen, dass die Inanspruchnahme von Ressourcen der Universität Rostock im Rahmen von Nebentätigkeiten grundsätzlich nicht zu gestatten sei. Ausnahmen seien nur möglich, wenn dies im Rahmen von Kooperationsverträgen (z. B. mit Steinbeis-Zentren) oder sonstigen vertraglichen Regelungen gesondert vereinbart worden sei. Auf Grundlage dieser Verträge werde die Ressourcennutzung im Rahmen der Kooperation zwischen den Institutionen geregelt inklusive der Erstattung von Entgelten für die Ressourcenmitnutzung. Der zu entrichtende Betrag werde schnellstmöglich ermittelt und in Rechnung gestellt.

In dem beispielhaft beigefügten Rahmenkooperationsvertrag mit der Steinbeis GmbH & Co. KG für Technologietransfer ist eine jährliche Rechnungslegung für die erfolgte Ressourcennutzung vereinbart.

(575) Die Universität Greifswald hat mitgeteilt, sie habe verschiedene Anstrengungen unternommen, um die Bearbeitung der Nebentätigkeiten insbesondere hinsichtlich der Erhebung von Nutzungsentgelten für die Inanspruchnahme von Hochschulressourcen und mögliche Ablieferungspflichten zu verbessern. Im August 2013 seien die Monita des Landesrechnungshofes mit allen Personalsachbearbeitern/Personalsachbearbeiterinnen in einer Dienstberatung eingehend erörtert worden. Die Personalsachbearbeiter/Personalsachbearbeiterinnen seien im Hinblick auf die künftige Handhabung zu Ablieferungspflichten und Erhebung von Nutzungsentgelten entsprechend geschult worden.

In der Folge würden die Beamten und die Tarifbeschäftigten bei Neueinstellungen und Abschluss von Folgeverträgen auf die Anzeige- und Ablieferungspflichten sowie auf die Regelungen zur Inanspruchnahme von Universitätsressourcen bei Ausübung von Nebentätigkeiten persönlich hingewiesen werden. Ein entsprechendes Hinweisblatt befinde sich in Bearbeitung und werde künftig bei der Vertragsunterzeichnung ausgehändigt sowie universitätsintern veröffentlicht.

Darüber hinaus sei das Antragsformular entsprechend überarbeitet worden. Es werde in diesem gezielt abgefragt, ob und inwieweit beabsichtigt sei, etwaige Ressourcen der Universität in Anspruch zu nehmen und beispielhaft differenziert, welche möglichen Ressourcen (Einrichtungen, Personal, Material) in Betracht kommen. Dem Antragsformular sei ein Hinweis dahingehend hinzugefügt worden, dass eine Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material nicht zulässig sei, solange diesbezüglich keine ausdrückliche schriftliche Genehmigung erteilt worden ist und für die Inanspruchnahme ein Nutzungsentgelt zu zahlen sei.

Zudem seien die Antragsformulare dergestalt überarbeitet worden, dass genaue Daten der Auftraggeber abgefragt werden, um für mögliche Ablieferungspflichten leichter prüfen zu können, ob dieser dem öffentlichen Dienst zuzuordnen oder dem öffentlichen Dienst gleichgestellt ist. In dem kürzlich erneut überarbeiteten Antragsformular werde nunmehr zusätzlich konkret auf die ggf. bestehenden Ablieferungspflichten und dazugehörigen rechtlichen Grundlagen hingewiesen.

Im Rahmen der Bescheidung des Antrags werde ebenfalls im erforderlichen Umfang auf die Ablieferungspflichten und Erhebung von Nutzungsentgelten hingewiesen. Die Erhebung der entsprechenden Nutzungsentgelte erfolge gegebenenfalls unmittelbar mit dem Bescheid oder aber bei fortlaufender Nutzung von Ressourcen nach Bekanntgabe der vollständigen Jahreseinnahmen. Die Personalsachbearbeiter/innen legten sich derartige Termine für Meldepflichten in die Wiedervorlage, so dass die entsprechende Abführung von Ablieferungspflichten oder Erhebung von Nutzungsentgelte systematisch nachgehalten werde.

(576) Die Hochschule Stralsund teilte mit, es seien folgende Verfahrensweisen im Nachgang der Überprüfungen im Jahr 2013 kontrolliert, verbessert und nachhaltig etabliert worden:

1. Es sei ein Informationsblatt zur Verfahrensweise bei Nebentätigkeiten der Beamten/Tarifbeschäftigten entwickelt und im Intranet veröffentlicht worden. In diesem Informationsblatt werde über folgende Punkte informiert: Rechtliche Grundlagen, Anzeigepflicht/Antragstellung, Ablauf des Genehmigungsverfahrens, Dauer der Nebentätigkeit, Ablieferungs- und Meldepflicht, Nutzung von Einrichtung, Personal oder Material des Dienstherrn.
2. Das Formular zur Anzeige bzw. zum Antrag auf Genehmigung einer Nebentätigkeit lt. Nebentätigkeitslandesverordnung (NLVO M-V) sei überarbeitet worden und auf die Vollständigkeit der Angaben im Formular werde geachtet. Insbesondere die Angaben zum Auftraggeber und zur Art der Nebentätigkeit (im Öffentlichen Dienst oder gleichgestellt) könnten mit dem neuen Formular exakter erfasst werden.

3. Es sei ein standardisierter Prüfbogen für die Anträge in der Verwaltung entwickelt worden, um die Erhebung von Nutzungsentgelten für die Inanspruchnahme von Hochschulressourcen und mögliche Ablieferungspflichten besser kontrollieren zu können. Im Prüfbogen werde u. a. dokumentiert, ob seitens des Antragsstellers bzw. Anzeigepflichtigen Hochschulressourcen in Anspruch genommen werden und ob Ablieferungspflicht bestehe, sodass im Abrechnungsprozess auf diese Angaben Bezug genommen werden könne, was wiederum die Kontrolle erleichtere.

(577) Die Hochschule Neubrandenburg teilte mit, sie habe ein umfassendes Merkblatt zu Nebentätigkeiten erarbeitet und allen Hochschulangehörigen bekannt gegeben. Es könne direkt neben dem Formular zur Anzeige von Nebentätigkeiten über ein hochschulinternes Portal abgerufen werden. Ferner sei das Formular zur Anzeige von Nebentätigkeiten überarbeitet worden. Der Punkt 5 (Inanspruchnahme von Einrichtung, Personal und Material des Dienstherrn) sei um weitere erforderliche Angaben ergänzt und eine Erklärung des Anzeigenden in Punkt 6 eingefügt worden. Die Punkte 7 und 8 (Stellungnahme Dezernat III bzw. Stellungnahme des/der Vorgesetzten) seien neu aufgenommen worden. Auch der Prozess für die Beantragung und Genehmigung von Nebentätigkeiten sei gemeinsam mit dem Qualitätsmanager der Hochschule angepasst worden. Schließlich seien alle Betroffenen in der Hochschule durch ein Informationsschreiben des Rektorats über die Rechtslage sowie die hochschulinternen Regelungen, Prozesse und Formulare informiert worden.

Die Hochschule Neubrandenburg fügte das Merkblatt zu Nebentätigkeiten (Stand 2014), das Formular zur Anzeige von Nebentätigkeiten sowie den Prozess Nebentätigkeit als Auszug aus dem Prozesshandbuch ihrem Schreiben an den Landesrechnungshof bei.

Nebentätigkeitsanzeigen würden vor der Genehmigung oder Ablehnung durch den Rektor oder Kanzler im zuständigen Dezernat II – Finanzen und Personal – geprüft, insbesondere auf rechtzeitigen Eingang, Vollständigkeit, Umfang der Nebentätigkeit, Inanspruchnahme von Hochschulressourcen einschließlich Arbeitszeit sowie Höhe der Nebentätigkeits-Vergütung. Die zuständige Mitarbeiterin im Dezernat II führe eine Liste der Nebentätigkeiten, so dass auch bei zeitlich überlappenden Nebentätigkeiten berücksichtigt werde, ob z. B. aufgrund des zeitlichen Umfangs ein Konflikt mit der Dienstausbübung entstehe. Ferner seien alle bestehenden Nebentätigkeiten überprüft worden, indem alle Hochschulangehörigen angeschrieben worden seien, die vorliegenden Nebentätigkeitsanzeigen auf Basis der neuen Formulare zu aktualisieren.

An der Hochschule Neubrandenburg seien seit der Prüfung des Landesrechnungshofes keine Ablieferungspflichten entstanden. Der größte Teil der Nebentätigkeiten werde von Professorinnen und Professoren ohne Ablieferungspflicht erbracht – es handele sich hierbei insbe-

sondere um Lehr- und Vortragstätigkeiten sowie um Tätigkeiten auf dem Gebiet der wissenschaftlichen Forschung oder aber die angezeigten Nebentätigkeiten würden außerhalb des öffentlichen Dienstes erbracht.

Generell werde die Inanspruchnahme von Hochschulressourcen an der Hochschule Neubrandenburg als wirtschaftliche Tätigkeit behandelt und dementsprechend mit einem Overhead und einem Gewinn in Höhe von 3 % kalkuliert. Dies werde durch die Wirtschaftsprüfer der Hochschule Neubrandenburg jährlich geprüft. Die Inanspruchnahme von Hochschulressourcen durch Hochschulangehörige im Rahmen einer Nebentätigkeit bilde hier keine Ausnahme. Sie sei bisher jedoch nicht vorgekommen, da die Tätigkeiten mit Ausnahme von Lehraufträgen i. d. R. außerhalb der Hochschule stattfinden würden.

In einigen Fällen sei es vorgekommen, dass einzelne Professorinnen und Professoren sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Nebentätigkeitsanzeige nicht rechtzeitig eingereicht hätten. In diesen Fällen sei ein Schreiben des Rektors erfolgt, in einem Fall gar ein Ermahnungsschreiben des Kanzlers, in denen darauf hingewiesen und um Beachtung der Fristen gebeten worden sei.

Eine zeitliche Begrenzung der Nebentätigkeiten sei an der Hochschule Neubrandenburg mangels einer landesweiten Vorgabe bislang nicht geregelt worden. Allerdings weise das zuständige Dezernat II – Finanzen und Personal – im operativen Geschäft darauf hin, dass Nebentätigkeiten für einen Zeitraum von mehr als fünf Jahren grundsätzlich nicht genehmigt würden.

(578) Die Hochschule Wismar teilte mit, sie habe im Januar 2015 Informationen zum Nebentätigkeitsrecht veröffentlicht und allen Beschäftigten zur Verfügung gestellt. Das Schreiben an die Beschäftigten – einschließlich der *„Informationen zum Nebentätigkeitsrecht“* – fügte sie dem Schreiben an den Landesrechnungshof bei. Die Beachtung der nebensächlichkeitsrechtlichen Bestimmungen werde durch das Personaldezernat regelmäßig überwacht. Die bestehenden Regelungen zur Erhebung von Nutzungsentgelten für die Inanspruchnahme von Hochschulressourcen und mögliche Ablieferungspflichten würden konsequent angewendet und deren Einhaltung kontrolliert. Zu einem reibungslosen Verfahrensablauf trügen nicht zuletzt die in den Informationen getroffenen Klarstellungen für die Beschäftigten erheblich bei.

Aus dem Schreiben der Hochschule Wismar an die Beschäftigten von Januar 2015 geht u. a. hervor, dass *„in Gesprächen mit dem Bildungsministerium bis auf Weiteres die Beibehaltung der Einordnung einer Tätigkeit bei der WINGS als Nebentätigkeit erreicht werden konnte und auch Einigkeit hergestellt werden konnte, dass die Höhe der Einkünfte aus Ne-*

bentätigkeiten für Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer keinen Einfluss auf die Zulässigkeit hat [...]“.

(579) Die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege des Landes Mecklenburg-Vorpommern (FHöVPR M-V) teilte mit, sie setze die Entschließung des Landtages zur Erhebung von Nutzungsentgelten für die Inanspruchnahme von Hochschulressourcen um. Mit Nebentätigkeiten des Stammpersonals verbundene Nutzungen träten an der FHöVPR M-V nicht auf. Die Nutzungen erfolgten durch die Teilnehmenden an den Veranstaltungen der FHöVPR M-V bzw. Dritte. Die Nutzungsentgelte würden auf Grundlage der Fachhochschulbenutzungsgebührenverordnung erhoben. Die Gebühren für die Fortbildungsmaßnahmen des Fortbildungsinstituts würden jährlich neu berechnet. Alle weiteren Gebühren würden mit den jeweiligen Doppelhaushalten geprüft. Die Gebühr für die Sporthallennutzung durch Sportvereine sei gemäß der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes zu den Gebühreneinnahmen der FHöVPR M-V neu verhandelt worden.

(580) Das Bildungsministerium hat mitgeteilt, die Hochschulen seien der Entschließung des Landtages gefolgt. Dies werde durch die Erkenntnisse aus der Lohnsteuer-Außenprüfung des Finanzamtes Waren beim Landesbesoldungsamt Mecklenburg-Vorpommern für den Prüfungszeitraum 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2015 bestätigt. Im Rahmen dieser Prüfung habe das Finanzamt Waren u. a. die Inanspruchnahme von Hochschulressourcen durch Landesbedienstete im Rahmen anderer Einkunftsarten geprüft. Aus den zur Kenntnis erhaltenen Unterlagen gehe hervor, dass die Hochschulen das Hochschulpersonal bezüglich der Nutzung von Hochschulressourcen bei Nebentätigkeiten und der Ablieferungspflichten bei Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst kontrollierten. Das Ministerium habe zum Abschluss des Prüfungsabschnittes der Lohnsteuer-Außenprüfung ergänzende Hinweise an die Hochschulen gegeben. In dem beigefügten Schreiben vom 25. Juli 2017 verweist das Ministerium die Hochschulen zunächst auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal oder Material des Dienstherrn im Rahmen einer Nebentätigkeit unter Beachtung der §§ 12 bis 16 der NLVO M-V. Darüber hinaus weist das Ministerium vorsorglich darauf hin, dass Nutzungsentgelt für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal oder Material des Dienstherrn bei der Ausübung einer Nebentätigkeit von Amts wegen unverzüglich festzusetzen sei. Werde dieser Anspruch nicht geltend gemacht, könne dem Beschäftigten ein geldwerter Vorteil entstehen, der lohnsteuerlich gemäß § 8 Einkommensteuergesetz zu bewerten und dem Landesbesoldungsamt zu melden wäre.

Das Ministerium teilte darüber hinaus mit, dass es aus fachlicher Sicht unverändert nicht den Vorschlägen des Landesrechnungshofes folge, Verdienstgrenzen und gesonderte Grenzen der zeitlichen Inanspruchnahme durch die Nebentätigkeiten festzusetzen. Allerdings sei mit

der Lehrauftragsrichtlinie vom 9. Mai 2016 in Nummer 1.2 bestimmt worden, dass die Hochschulen an ihr Personal Lehraufträge in der Regel nur in einem zeitlichen Umfang von vier Stunden pro Woche oder fünf Lehrveranstaltungsstunden erteilen dürfen, soweit es sich um Lehraufträge im Rahmen der wissenschaftlichen und künstlerischen Weiterbildungsangebote der Hochschule handele.

(581) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Hochschulen des Landes die Entschließung des Landtages zum Anlass genommen haben, die Regelungen für Nebentätigkeiten zu überarbeiten und damit die Grundlagen für sachgerechte Entscheidungen zu verbessern. Alle Stellungnahmen gehen auf die Erhebung und Kontrolle von Nutzungsentgelten für die Inanspruchnahme von Hochschulressourcen ein. Inwieweit mögliche Ablieferungspflichten und die Kontrolle dieser Pflichten verstärkt in den Fokus genommen wurden, bleibt zumindest in den Stellungnahmen der Universität Rostock und der FHöVPR M-V offen.

Der Landesrechnungshof nimmt die vom Bildungsministerium angeführten Erkenntnisse aus einer Lohnsteuer-Außenprüfung beim Landesbesoldungsamt Mecklenburg-Vorpommern zur Kenntnis.

Im Hinblick auf fehlende landesweite Vorgaben für eine zeitliche Begrenzung der Nebentätigkeiten und der Einführung von Verdienstgrenzen hält der Landesrechnungshof an seinen Empfehlungen fest und verweist auf seine Ausführungen im Jahresbericht 2013²²⁹. Das Bildungsministerium sollte dafür Sorge tragen, dass Nebentätigkeiten hinsichtlich Umfang und Nebenverdienst die Tätigkeiten im Hauptamt nicht verdrängen. Die in die Lehrauftragsrichtlinie aufgenommene zeitliche Begrenzung des Umfangs der Lehraufträge, auf die das Ministerium in seiner Stellungnahme hingewiesen hat, greift z. B. nur dann, wenn sich auch an der vom Landesrechnungshof an der Hochschule Wismar festgestellten Praxis – Honorarverträge mit der WINGS zu schließen statt Lehraufträge der Hochschule zu vergeben – etwas geändert hat. Der Landesrechnungshof behält sich vor, dem gelegentlich nachzugehen.

²²⁹ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tzn. 417 ff.

4 Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Nebentätigkeiten für die WINGS (Hochschule Wismar)“ (Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tzn. 433-450)

Der Landtag hat beschlossen: „Die Landesregierung wird ersucht, im Kontext einer Änderung des Landeshochschulgesetzes zeitnah die rechtliche Klarstellung der Arbeitsweise der WINGS herbeizuführen.“

(582) Das Bildungsministerium hat mitgeteilt, bezüglich der Änderung des Landeshochschulgesetzes (LHG M-V) werde derzeit im Ministerium der Referentenentwurf erarbeitet, der eine umfassende Änderung des LHG M-V zum Ergebnis haben werde. Dieser Referentenentwurf werde u. a. auch Änderungen des § 31 LHG M-V vorsehen, um die Umsetzung von Fern- und Weiterbildungsstudiengängen einer Hochschule in Zusammenarbeit mit einer Einrichtung des Privatrechts wie der WINGS GmbH auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Die konkrete Formulierung werde derzeit noch ressortintern und mit den Hochschulen abgestimmt.

(583) Der Beschluss des Landtages erfolgte am 12. November 2014. Die vom Landtag geforderte zeitnahe rechtliche Klarstellung muss angesichts des Zeitablaufs als nicht erfolgt angesehen werden. Der Landesrechnungshof hält es nunmehr für dringend erforderlich, eine rechtlich einwandfreie Grundlage für das an der Hochschule Wismar in Zusammenarbeit mit der WINGS praktizierte Verfahren zu schaffen, wenn dies so beibehalten werden soll.

Die Stellungnahme der Hochschule Wismar zur Entschlüsselung des Landtags zur Prüfung der Nebentätigkeiten des Personals an Universitäten und Fachhochschulen (Tz. 578) legt nahe, dass Mitglieder der Hochschule Wismar bis heute im Widerspruch zum LHG-M-V in Nebentätigkeit in den grundständigen Fernstudiengängen an der WINGS lehren, obwohl dies zu ihrer Haupttätigkeit gehört.

**5 Entschließungen des Landtags zur Prüfung „Dienstunfähigkeit und begrenzten Dienstfähigkeit in der Landesverwaltung“
(Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, Tzn. 195-225)**

Der Landtag hat beschlossen: „Die Landesregierung wird ersucht, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Akzeptanz des betrieblichen Eingliederungsmanagements (BEM) zu erhöhen und ressortübergreifend auf eine Stärkung des BEM hinzuwirken.“

(584) Die Staatskanzlei hat mitgeteilt, dass im Geschäftsbereich der Ministerpräsidentin im Jahr 2014 ein formalisiertes Verfahren für das BEM eingerichtet worden sei. Die betroffenen Beschäftigten erhielten eine standardisierte schriftliche Einladung zu einem Gespräch sowie ein Informationsblatt zum BEM-Verfahren. Die Beschäftigten seien zum Zeitpunkt der Einführung des formalisierten Verfahrens darüber informiert worden. Ein Muster der standardisierten schriftlichen Einladung sowie des dazugehörigen Informationsblattes sei für alle Beschäftigten zur Information in LOTSE eingestellt. Um die Akzeptanz des BEM zu erhöhen, sei die standardisierte schriftliche Einladung ein Jahr nach Einführung des formalisierten Verfahrens überarbeitet und in einer weiteren Information an die Beschäftigten bekannt gemacht worden. Die Informationen an die Beschäftigten sowie die ständige Reflexion des formalisierten Verfahrens erfolgten in enger Abstimmung mit den Interessenvertretern, um die Akzeptanz des BEM zu erhöhen.

(585) Das Innenministerium hat mitgeteilt, im vergangenen Jahr eine Dienstvereinbarung mit Geltungsbereich für das Ministerium, die Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz und die Landesanstalt für Personendosimetrie und Strahlenschutz Ausbildung abgeschlossen zu haben. Die FHöVPR M-V habe eine eigenständige Dienstvereinbarung abgeschlossen. Das Landesamt für Innere Verwaltung bearbeite BEM-Fälle ohne gesonderte Dienstvereinbarung. In allen benannten Bereichen werde die Möglichkeit des BEM bisher gut angenommen. Eine weitergehende statistische Auswertung sei auf Grund der Zweckgebundenheit der erhobenen Daten und der Aktenführung in Papierform (Aushändigung an betroffene Person nach einem Jahr bzw. drei Jahren oder Vernichtung) nicht vorhanden.

Bei der Landespolizei sei am 20. Juni 2014 die Rahmendienstvereinbarung über die Durchführung des Betrieblichen Eingliederungsmanagements in der Landespolizei Mecklenburg-Vorpommern in Kraft getreten. Im Jahr 2017 sei diese Rahmendienstvereinbarung sowie deren Umsetzung in den Polizeibehörden mittels „*formativer Evaluation*“ überprüft worden. Im Ergebnis sei festgestellt worden, dass das Verfahren zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement in allen Behörden der Landespolizei eingeführt worden sei. Es bestehe jedoch punktuell Verbesserungsbedarf, dem gemäß Beschluss der Lenkungsgruppe Gesundheits-

management in der Landespolizei M-V vom 9. November 2016 durch Überarbeitung der Rahmendienstvereinbarung sowie entsprechende Umsetzung in der Praxis entsprochen werden soll.

(586) Das Justizministerium hat mitgeteilt, das betriebliche Eingliederungsmanagement sei sowohl im Justizministerium als auch im Geschäftsbereich etabliert und werde im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben praktiziert.

Erkrankungszeiten von Justizbediensteten würden mit dem System des Elektronischen Personal-, Organisations- und Stellenmanagements 2.0 (EPOS) erfasst. Das System sehe gesonderte Erfassungsmöglichkeiten für Kurzzeiterkrankungen (1.-3. Arbeitstag) und Langzeiterkrankungen (ab 31. Arbeitstag) vor. Aktuelle Langzeiterkrankungen seien damit jederzeit abrufbar und erkennbar. Soweit weitergehende Erfassungsmöglichkeiten bei Krankheitstagen für erforderlich erachtet werden sollten, liege die Zuständigkeit beim Innenministerium und der dort angesiedelten zentralen Fachadministration EPOS.

(587) Das Finanzministerium hat mitgeteilt, in seinem Geschäftsbereich sei bereits mit Dienstvereinbarung vom 14. Dezember 2012 ein Betriebliches Eingliederungsmanagement eingeführt worden und seitdem fester Bestandteil des Gesundheitsmanagements. Zum Zeitpunkt der Entschließung des Landtages sei diese somit bereits in Gänze umgesetzt gewesen.

(588) Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit hat mitgeteilt, allen Beamtinnen und Beamten sowie allen Tarifbeschäftigten, die innerhalb eines Jahres länger als sechs Wochen ununterbrochen oder wiederholt arbeitsunfähig seien, würde gemäß § 84 Abs. 2 SGB IX das BEM angeboten. Im Ergebnis dessen würden aktiv Möglichkeiten einer gesundheitsgerechten Beschäftigung ausgeschöpft. So werde zum Beispiel vom sogenannten „Hamburger Modell“ Gebrauch gemacht. Auch würden geeignete Umsetzungen vorgenommen und die Arbeitsplätze an die gesundheitlichen Bedürfnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angepasst.

(589) Das Landwirtschaftsministerium hat mitgeteilt, die Landesregierung habe unter der Federführung des Sozialministeriums einen Leitfaden für ein Betriebliches Gesundheitsmanagement in der Landesverwaltung erarbeitet. Dieser Leitfaden gebe den Rahmen und die konkreten Anstöße für ein Betriebliches Gesundheitsmanagement. Das Betriebliche Gesundheitsmanagement umfasse die bewusste Steuerung und Integration aller betrieblichen Prozesse mit dem Ziel der Erhaltung und Förderung der Gesundheit und des Wohlbefindens der Beschäftigten. Ein wichtiger Baustein im Betrieblichen Gesundheitsmanagement sei die betriebliche Eingliederung von Menschen mit Behinderungen und von längerer Erkrankung Betroffener. Der Gesetzgeber habe mit § 84 Abs. 2 SGB IX (ab 01. Januar 2018

§ 167 Abs. 2 SGB IX) eine besondere Fürsorgeregelung für alle Beschäftigten getroffen und den Arbeitgeber/Dienstherrn gesetzlich zur Durchführung eines BEM verpflichtet. Bei gesundheitlichen Problemen der Beschäftigten sei der Arbeitgeber/Dienstherr angehalten, präventive Maßnahmen durchzuführen. Es sei innerhalb der Dienststelle als Maßnahme einschlägig, wenn die/der Beschäftigte innerhalb der letzten zwölf Monate länger als sechs Wochen ununterbrochen oder wiederholt arbeits-/dienstunfähig krank wäre. Die Verpflichtung beziehe sich auf alle Beschäftigten, unabhängig davon, ob sie schwerbehindert, behindert oder von Behinderung bedroht seien oder nicht. Da der Gesetzgeber für das BEM keine Verfahrensvorschriften erlassen habe, das Verfahren gesetzlich geregelt sei, aber aus Gründen der Gleichbehandlung aller Beschäftigten einheitlich geregelt sein solle, sei 2011 im Geschäftsbereich des Landwirtschaftsministeriums eine Dienstvereinbarung zum BEM zwischen dem Minister und dem Hauptpersonalrat geschlossen worden. Das BEM sei mit folgender Zielsetzung eingeführt worden:

- Überwindung von Arbeits-/Dienstunfähigkeitszeiten,
- Vorbeugung erneuter Arbeits-/Dienstunfähigkeitszeiten,
- Erhalt und Förderung der Gesundheit,
- Vermeidung von chronischen Erkrankungen und Behinderungen und
- Erhalt des Arbeitsplatzes (Vermeidung von krankheitsbedingten Kündigungen, Erwerbsunfähigkeit oder vorzeitigen Versetzungen in den Ruhestand).

Auf Grundlage der geschaffenen Verfahrensregelung seien in den Dienststellen des Geschäftsbereiches des Landwirtschaftsministeriums BEM-Teams mit der Durchführung der BEM-Verfahren beauftragt. Diese Teams und die Personalverwaltungen der Dienststellen würden regelmäßig geschult. Zu nennen seien hier Fortbildungen zur Gesprächsführung und den aktuellen rechtlichen Bestimmungen im Rahmen eines BEM-Verfahrens. Fortbildungsangebote des Fortbildungsinstitutes der FHöVPR M-V würden ebenfalls genutzt. Seit Inkrafttreten der Dienstvereinbarung sei vielen Mitarbeitern ein Angebot zur Durchführung eines BEM-Verfahrens unterbreitet worden. Insgesamt seien im gesamten Geschäftsbereich 999 Angebote unterbreitet worden (Stand: 31.12.2017), 25,4 % der Angebote seien angenommen worden. Es sei festzustellen, dass die Teilnahmequote damit recht niedrig sei. Um ein erfolgreiches BEM auf den Weg zu bringen, müssten der Arbeitgeber/Dienstherr und die Beschäftigten im offenen Dialog stehen. Ein BEM-Verfahren sei nicht einseitig, sondern lebe von der Bereitschaft und Mitwirkung beider Seiten. Die Freiwilligkeit und der beidseitige Nutzen dieses Angebotes seien dabei in den Vordergrund zu stellen.

Derzeit finde im Geschäftsbereich des Landwirtschaftsministeriums eine Evaluierung der Dienstvereinbarung statt. Dabei würden Informationen der Interessenvertretungen sowie der Dienststellen ausgewertet und verarbeitet. Im Ergebnis sei schon jetzt anzumerken, dass das BEM im Geschäftsbereich von den Führungskräften wahrgenommen und unterstützt werde. Die im Rahmen der BEM-Verfahren entwickelten Maßnahmen seien von den Mitarbeitern angenommen und, sofern möglich, in den Dienststellen umgesetzt worden (z. B. Veränderungen in der Arbeitsplatzgestaltung, leidensgerechte Arbeitsplatzausstattung, Umsetzungen, Inanspruchnahme der familien- und behindertengerechten Arbeitsorganisation mit der Möglichkeit für Telearbeit, Angebot von Fortbildungen, Teilzeitbeschäftigung). Aber nicht alle Maßnahmen könnten ohne Schwierigkeiten umgesetzt werden. Zu nennen wären hier z. B. die Umsetzung von Maßnahmen, die aus technischen, organisatorischen und/oder finanziellen Gründen nicht zu realisieren seien.

Eine Herausforderung sei der Umgang mit Mitarbeitern mit psychischen Erkrankungen. Es werde eingeschätzt, dass in diesen Fällen häufig externer Sachverstand notwendig sei und die BEM-Teams sowie die betroffenen Mitarbeiter auf Unterstützung angewiesen seien. Das Landwirtschaftsministerium strebe daher an, dass die Mitarbeiter für das Eingliederungsgespräch einen Ansprechpartner fänden, der ihnen in angemessener Weise und mit ausreichendem fachlichem Hintergrundwissen als Vertrauensperson zur Seite stehe, sie begleite und unterstütze. Derzeit stehe im Rahmen eines Pilotprojektes dafür ein ausgebildeter „Experte durch Erfahrung in der Gesundheitsversorgung – Genesungsbegleiter“ zur Verfügung.²³⁰ Der Genesungsbegleiter könne, sofern der Mitarbeiter zustimme, auch das BEM-Team fachlich unterstützen. Darüber hinaus stünden suchtgefährdeten oder suchtkranken Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ausgebildete „Kollegiale Berater/-innen, betriebliche Suchthelfer/-innen“ dienststellenübergreifend als Vertrauensperson beratend und begleitend zur Seite. Die Kollegialen Berater/-innen, betrieblichen Suchthelfer/-innen motivierten und unterstützten die Betroffenen, aus ihrer Sucht auszusteigen. Der Berater/Suchthelfer könne Therapiemöglichkeiten aufzeigen und während der Behandlung und Wiedereingliederung in den Arbeitsalltag begleiten. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe arbeiteten sie weisungsunabhängig, hätten den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu beachten, unterlägen der Schweigepflicht und dürften keine Informationen über den/die Mitarbeiter/-in an Dritte ohne deren Einwilligung weitergeben.

Im Rahmen der Evaluierung wäre ebenfalls festgestellt worden, dass das BEM noch vielen Mitarbeitern nicht ausreichend bekannt sei und daraus Ängste im Rahmen eines BEM-Angebotes erwüchsen. Im Geschäftsbereich solle zukünftig verstärkt Werbung für das Verfahren

²³⁰ Siehe www.ex-in.de.

gemacht werden, z. B. auf Personalversammlungen. Mitarbeiter könnten von eigenen Erfahrungen berichten, von einer gelungenen Begleitung im Rahmen des BEM und ihre jetzige Arbeitssituation erklären und was für die Wiedereingliederung hilfreich war.

(590) Das Bildungsministerium hat mitgeteilt, das Angebot eines sogenannten „BEM-Verfahrens“ sei im Ministerium langjährige Praxis. Hierbei erhielten die betroffenen Beschäftigten zunächst ein Informationsschreiben zum BEM, in welchem sie unter anderem über die gesetzlichen Grundlagen und die entsprechenden Ansprechpartner informiert würden. Die Teilnahme am Verfahren des BEM sei freiwillig, aus einer Nichtteilnahme ergäben sich keine unmittelbaren personalrechtlichen Konsequenzen. Die Beschäftigten seien selbstverständlich nicht verpflichtet, über Diagnosen oder Ursachen der Arbeitsunfähigkeit Auskunft zu erteilen. Die Mitwirkung des örtlichen Personalrates und der Schwerbehindertenvertretung unterläge ebenfalls der vorherigen Zustimmung der betroffenen Beschäftigten. Sie könnten sich zunächst in einem Gespräch über das Verfahren zum BEM informieren und auch Fragen hierzu stellen. Erst nach diesem Gespräch müsse eine Entscheidung dazu gefällt werden, ob das BEM in Anspruch genommen werden soll oder nicht. Erfahrungsgemäß werde das Angebot regelmäßig in Anspruch genommen. Das Verfahren habe somit in den letzten Jahren eine hohe Akzeptanz erreicht.

(591) Das Energieministerium hat mitgeteilt, das betriebliche Eingliederungsmanagement werde seit einigen Jahren erfolgreich angewandt. Der Handlungsweise liege die Dienstvereinbarung des Hauses zu Grunde. Zur Struktur sei mitzuteilen, dass es zur BEM-Stelle im Ministerium noch 4 weitere BEM-Stellen im Geschäftsbereich des Ministeriums gebe. Es gebe insgesamt 5 BEM-Beauftragte mit ihren jeweiligen Vertretungen, die den Erstkontakt zu den betreffenden Mitarbeitern herstellten. Durch die gute Zusammenarbeit der Dienststellen mit den BEM-Beauftragten sowie den Mitbestimmungsgremien, wie den Personalräten, den Gleichstellungsbeauftragten und den Schwerbehindertenvertretungen hätten bereits mehrere BEM-Verfahren erfolgreich abgeschlossen und gesundheitsfördernde Maßnahmen umgesetzt werden können. Durch intensive Aufklärungsgespräche der BEM-Beauftragten und der BEM-Stellen stünden die Beschäftigten den BEM-Verfahren durchweg positiv gegenüber.

(592) Das Sozialministerium hat mitgeteilt, mit dem Hauptpersonalrat beim Ministerium sei im Juli 2015 eine Dienstvereinbarung zur Regelung des BEM vereinbart worden. Die Dienstvereinbarung werde sowohl im Ministerium als auch im Landesamt für Gesundheit und Soziales umgesetzt und habe zu einer deutlichen Erhöhung der Akzeptanz von Eingliederungsmaßnahmen geführt.

(593) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bemühungen der Ressorts, die Akzeptanz des betrieblichen Eingliederungsmanagements zu erhöhen.

Die Festlegung der Rahmenbedingungen für das betriebliche Eingliederungsmanagement in Form einer Dienstvereinbarung scheint sich bewährt zu haben. Der Landesrechnungshof empfiehlt dieses Vorgehen auch den Ressorts, in denen noch keine Dienstvereinbarung abgeschlossen (Justizministerium, Wirtschaftsministerium sowie Bildungsministerium) bzw. nur ein formalisiertes Verfahren eingerichtet wurde (Staatskanzlei). Die Rahmenbedingungen für das BEM sollten aber zumindest in Form von Verfahrensabläufen und Handlungsabfolgen festgelegt werden.

Die gewonnenen Erfahrungen zum BEM sollten Grundlage für einen ressortübergreifenden Ansatz sein, um einheitliche Standards bei der Durchführung zu sichern. Dabei könnten die Erfahrungen des Landwirtschaftsministeriums aus der Evaluierung der eigenen Dienstvereinbarung zum BEM, aber auch aus der Evaluierung bei anderen Ressorts eingebracht werden.

VII. Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes

1 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Haushalts- und Wirtschaftsführung eines institutionell geförderten Forschungsinstituts“ (Jahresbericht 2015 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2015, Tzn. 287-307)

Der Landesrechnungshof hatte beanstandet, dass ein institutionell gefördertes Forschungsinstitut bei seiner Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 2011 und 2012 die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie das Besserstellungsverbot nicht immer beachtete. Er hatte dem Ministerium empfohlen zu prüfen, inwieweit Zuwendungen zurückzufordern und ob Gästeunterkünfte zu veräußern sind.

1 Mehrerträge aus einem Drittmittelprojekt

(594) Der Landesrechnungshof hatte bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung eines institutionell geförderten Forschungsinstituts u. a. festgestellt, dass Mehrerträge aus einem Drittmittelprojekt, die nicht zur Deckung von Ausgaben/Mehrausgaben des Forschungs- und Entwicklungsprogramms verwendet wurden, nicht zuwendungsmindernd auf die Grundförderung angerechnet wurden. Der Einsatz dieser Mehrerträge zur Finanzierung von Feiern, Betriebsausflügen und Geschenken führte zu Verstößen gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie gegen das Besserstellungsverbot und damit zu Verstößen gegen Bestimmungen des Zuwendungsbescheides und gegen die Bewirtschaftungsgrundsätze. Der Landesrechnungshof hatte empfohlen zu prüfen, inwieweit Zuwendungen zurückzufordern sind.

Das Ministerium hatte mitgeteilt, dass bei einer Nichtanerkennung der vom Institut geleisteten Ausgaben durch den Drittmittelgeber eine Umbuchung in den Kernhaushalt nicht zugelassen werde.

(595) Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes zum Stand der Umsetzung hat das Ministerium mitgeteilt, dass bei dem Drittmittelprojekt die Leistungen des Forschungsinstituts auf der Basis eines Festpreises bezahlt worden seien. Eine Verwendungsnachweisprüfung sei nicht vorgesehen. Die Sachlage sei dem Drittmittelgeber bekannt.

(596) Die Antwort des Ministeriums einschließlich der beigefügten Unterlagen zeigt, dass die Empfehlungen des Landesrechnungshofes nicht umgesetzt wurden. Da das Ministerium diese Verstöße unbeanstandet ließ und Zuwendungen nicht zurückforderte, führten diese Verstöße zu finanziellen Nachteilen für das Land.

2 Personalausgaben

(597) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Eingruppierungen mehrerer Beschäftigter des Instituts nicht nachvollziehbar begründet waren.

Das Ministerium hatte darauf entgegnet, dass es sich dem Themenkomplex Eingruppierung im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht widmen und dies mit den dafür maßgeblichen Organen erörtern werde.

(598) Nun teilte das Ministerium mit, dass es sich bei den Eingruppierungen in allen Fällen der Rechtsauffassung der vom Institut beauftragten Fachanwältin angeschlossen habe. Die Erörterung im Kuratorium und in der Mitgliederversammlung habe am 9. März 2017 stattgefunden. In einem Fall sei eine Herabgruppierung empfohlen worden. Aus dieser habe sich einerseits eine Änderung des Arbeitsvertrages sowie die Ermittlung und Geltendmachung eines Rückforderungsbetrages durch das Sitzland M-V als Zuwendungsgeber ergeben. Das Ministerium bereite derzeit den Widerruf und die Rückforderung der Zuwendungen für den Zeitraum April 2012 bis Dezember 2016 nebst Zinsen vor.

(599) In Bezug auf die Eingruppierung mehrerer Beschäftigter des Instituts hat das Ministerium weder die Begründungen zur Rechtsauffassung der Fachanwältin mitgeteilt noch ist ersichtlich, dass es sich mit der Argumentation des Landesrechnungshofes auseinandergesetzt hat. Infolgedessen ist die Eingruppierung mehrerer Beschäftigter des Instituts weiterhin nicht nachvollziehbar.

3 Fahrkostenzuschüsse

(600) Der Landesrechnungshof hatte kritisiert, dass Studierende und Doktoranden, die ihre Wohnung nicht in näherer Umgebung des Instituts hatten, für Fahrten zwischen ihrer Wohnung und dem Institut monatliche Fahrkostenzuschüsse von 150,00 Euro gewährt wurden.

Das Ministerium hatte dazu mitgeteilt, es sei beabsichtigt, die Möglichkeiten des Landesreisekostenrechts zu prüfen, um den Studierenden und Doktoranden einen Nachteilsausgleich zukommen lassen zu können.

(601) Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes erklärte das Ministerium nun, dass der kritisierte monatliche Fahrkostenzuschuss von 150,00 Euro seit 2015 nicht mehr gezahlt werde. Stattdessen habe das Forschungsinstitut eine Regelung für die Erstattung von Reisekosten für die Teilnahme an Veranstaltungen der Universität Rostock getroffen, welche in der Kuratoriumssitzung am 9. März 2017 beschlossen worden sei. Nach dieser Reisekostenregelung, die das Ministerium seinem Schreiben beigefügt hat, können Studierende für die Teilnahme an Vorlesungen der Universität Rostock Reisekostenerstattungen vom Institut erhalten. Der Studierende stellt hierzu einen Antrag, der durch den Hochschullehrer befürwor-

tet und vom Direktor des Instituts genehmigt werden muss. Weiter teilte das Ministerium mit, dass darüber hinaus künftig das Landesreisekostenrecht M-V angewendet werde. Pauschalvergütungen an Studierende werde es nicht mehr geben.

(602) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Reisekosten der Studierenden zur Teilnahme an Vorlesungen der Universität, an der sie immatrikuliert sind, nicht erstattungsfähig sind. Dies gilt auch dann, wenn sie z. B. im Rahmen ihrer Bachelor- oder Masterarbeit an einem An-Institut, das von einem Professor der Hochschule geleitet wird, tätig sind.

4 Bonusmeilen

(603) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass dienstlich erworbene Bonusmeilen eines Beschäftigten nicht zu Einsparungen bei den Reisekosten genutzt wurden.

Das Ministerium erklärte dazu, dass in Zukunft von den Beschäftigten des Instituts der Einsatz der Bonusmeilen eingefordert werden solle.

(604) Nunmehr teilte das Ministerium mit, der aktuelle Stand der erworbenen Bonusmeilen des Beschäftigten betrage 188.234 Meilen. Eine Belastung des Meilenkontos für Zwecke des Forschungsinstituts sei bisher nicht möglich gewesen, da es bei den bisherigen Flügen im Rahmen der Fristen und Verfügbarkeiten keine entsprechenden Flüge gegeben habe. Zudem hätten Flüge von anderen Beschäftigten des Instituts nicht über dieses Konto gebucht werden können. Der Stand der Bonusmeilen aller Beschäftigten werde regelmäßig abgefragt und der Einsatz für dienstliche Zwecke eingefordert.

(605) Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, dass die erworbenen Bonusmeilen für Zwecke des Instituts bisher nicht eingesetzt werden konnten. Er weist darauf hin, dass der Miles-and-More-Kontoinhaber – anders als vom Ministerium mitgeteilt – mit den erworbenen Bonusmeilen Prämienflüge für andere Personen buchen kann. Bereits während des Prüfungsverfahrens hatte der Landesrechnungshof auf das Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 11. April 2006 verwiesen, wonach der Beschäftigte die seinem Miles-and-More-Konto aus dienstlichem Anlass gutgeschriebenen Bonusmeilen an den Arbeitgeber herauszugeben hat. Daraus folgt auch, dass der Beschäftigte beim Ausscheiden aus dem Beschäftigungsverhältnis den Geldwert für die nicht verbrauchten Bonusmeilen an den Arbeitgeber zu zahlen hat.

5 Gästeunterkünfte

(606) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass der Betrieb der Gästeunterkünfte trotz teils zweckwidriger Nutzung durch eigene Beschäftigte nicht kostendeckend war. Er hatte gefordert, dass die Mietpreise für die Gästeunterkünfte so kalkuliert werden sollten,

dass bei einer durchschnittlichen Belegung (ohne Fehlbelegung) eine vollständige Kostendeckung erreicht werden kann. Sollten sich dabei Mietpreise ergeben, die über dem Niveau ortsüblicher Vergleichsmieten liegen, hatte der Landesrechnungshof empfohlen zu prüfen und zu entscheiden, ob Gästewohnungen zu veräußern sind oder welche Maßnahmen sonst zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Betriebes einzuleiten sind.

Das Ministerium sah eine Veräußerung der Gästeunterkünfte nicht im Interesse der Zuwendungsgeber, da diese das Forschungsinstitut hinsichtlich seiner Rahmenbedingungen für die Gewinnung von Gastwissenschaftlern schwächen würde. Es stellte in Aussicht, ein Konzept zur wirtschaftlicheren Nutzung und Auslastung der Gästeunterkünfte zu erarbeiten und Rückforderungsansprüche zu prüfen.

(607) Nun teilte das Ministerium mit, dass für die Gästewohnungen des Instituts ein Nutzungskonzept erarbeitet und vom Kuratorium in der Sitzung am 9. März 2017 einstimmig beschlossen worden sei. Das im Nutzungskonzept verankerte Monitoring der Wirtschaftlichkeit habe für die Gästewohnungen im Stadtgebiet ergeben, dass die Liegenschaft seit längerem wirtschaftlich betrieben werden könne (Steigerung des Auslastungsgrades). Die Gästeunterkünfte auf dem Betriebsgelände des Instituts unterlägen hinsichtlich ihrer Nutzung sicherheitskritischen Anforderungen und seien daher von einer alleinigen wirtschaftlichen Betrachtung ausgenommen worden.

Das Ministerium hat seinem Schreiben das Nutzungskonzept und eine Kosten-Nutzen-Rechnung beigelegt. Nach dem Nutzungskonzept ist u. a. eine Vermietung der Gästeunterkünfte nicht nur an Gastwissenschaftler und sonstige Gäste, sondern auch an Institutsmitarbeiter vorgesehen. Die Unterbringung von Institutsmitarbeitern begründet das Ministerium damit, dass es schwierig sei, am Standort des Instituts eine geeignete Mietwohnung zu finden. Aus der Kosten-Nutzen-Rechnung ist ersichtlich, dass den Mieteinnahmen für die beiden Gästewohnungen in der Stadt von 2.965,00 Euro im Jahr 2015 und 2.660,00 Euro im Jahr 2016 laufende Ausgaben von 5.100,00 Euro im Jahr 2015 und 5.065,00 Euro im Jahr 2016 gegenüberstanden. So wurden z. B. im Jahr 2016 für die eine Wohnung Mieteinnahmen von 500,00 Euro bei 164 Übernachtungen erzielt, für die andere Wohnung 2.160,00 Euro bei 125 Übernachtungen. Für beide Gästewohnungen werden insgesamt 381 Übernachtungen im Jahr 2015 und 289 Übernachtungen im Jahr 2016 angegeben. Des Weiteren werden in der Kosten-Nutzen-Rechnung fiktive Hotelkosten von 85,00 Euro pro Nacht aufgeführt, wodurch aufgrund der Unterbringung in den Gästeunterkünften Ausgaben von 10.625,00 Euro im Jahr 2015 und von 2.465,00 Euro im Jahr 2016 eingespart worden seien.

Zum Ergebnis seiner angekündigten Prüfung von Rückforderungsansprüchen aufgrund der Beanstandungen zu den Gästeunterkünften hat sich das Ministerium nicht geäußert.

(608) Der Landesrechnungshof kann die Vermietung der Gästeunterkünfte an Mitarbeiter des Instituts nicht nachvollziehen. Einerseits gehört die Vermietung von Wohnraum an Institutsmitarbeiter nicht zu den Aufgaben des Instituts. Andererseits hat eine Internetrecherche des Landesrechnungshofes ergeben, dass im Umkreis von 15 km vom Institutsstandort entfernt ein umfangreiches Wohnungsangebot besteht. Sofern eine Gästewohnung an Institutsmitarbeiter vermietet wird, steht sie dem eigentlichen Zweck, der Unterbringung von hochqualifizierten Wissenschaftlern anderer Einrichtungen, nicht mehr zur Verfügung.

Des Weiteren ist die Vermietung der Gästeunterkünfte nach wie vor stark defizitär. So deckten nach den Angaben des Instituts die Mieteinnahmen für die beiden Gästewohnungen in der Stadt in den Jahren 2015 und 2016 noch nicht einmal 60 % der laufenden Ausgaben (Betriebskosten). Die Bewirtschaftung von Gästeunterkünften ist aber nur dann wirtschaftlich, wenn sämtliche Kosten durch die Mieteinnahmen gedeckt werden. Dazu sind bei einer Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht nur die Betriebskosten, sondern auch Instandhaltungskosten, Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen sowie die zuzurechnenden Personalausgaben des Instituts für die Verwaltung der Unterkünfte anzusetzen. Fiktive Erwägungen zu eventuell anfallenden Hotelkosten für das Institut sind hierfür nicht relevant. Im Übrigen zahlt der Gast in der Regel seine Unterbringungskosten selbst, unabhängig davon, wo er untergebracht wird. Die Höhe der angegebenen fiktiven Übernachtungskosten ist ferner nicht nachvollziehbar. Zum Ende des Prüfungszeitraumes hatte das Institut mit einem Hotel eine Übernachtungspauschale von lediglich 47,00 Euro vereinbart. Zudem ist nicht ersichtlich, weshalb alternativ nur eine Unterbringung im Hotel und nicht in einer Gästeunterkunft auf dem Betriebsgelände des Instituts in Betracht gezogen wurde.

Aufgrund der Mitteilung des Ministeriums ist davon auszugehen, dass der Kostendeckungsgrad für die Gästeunterkünfte auf dem Betriebsgelände noch geringer ist als der für die Gästewohnungen in der Stadt. Die Einnahmen sind zudem ein Indiz dafür, dass die Mietpreise willkürlich festgelegt wurden. Darüber hinaus kann der Landesrechnungshof die Einschätzung des Ministeriums, die Liegenschaft in der Stadt würde seit Längerem wirtschaftlich betrieben, auch in Bezug auf die weiterhin geringe Auslastung der beiden Gästewohnungen in der Stadt (der Auslastungsgrad betrug zum Teil nur rd. 34 %) nicht nachvollziehen. Des Weiteren hält er die wirtschaftliche Betrachtung der Vermietung der Gästeunterkünfte auf dem Betriebsgelände auch dann für geboten, wenn deren Nutzung sicherheitskritischen Anforderungen unterliegt. Er empfiehlt diesbezüglich zu prüfen, ob eine alternative Inanspruchnahme der Räumlichkeiten durch das Forschungsinstitut in Betracht kommt.

6 Fazit

(609) Das Ministerium als Zuwendungsgeber hat bisher nicht dafür gesorgt, dass die Beanstandungen des Landesrechnungshofes abgestellt wurden. Die Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts führen somit weiter zu finanziellen Nachteilen für das Land.

2 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Förderung der politischen Weiterbildung“ (Jahresbericht 2015 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2015, Tzn. 308-319)

Der Landesrechnungshof hatte das Bildungsministerium aufgefordert, die „Richtlinie zur Förderung der allgemeinen und politischen Weiterbildung“ vom 29. September 2002 an die im Juni 2011 geänderte Gesetzeslage anzupassen. In diesem Zusammenhang hatte er auch empfohlen, Regelungen zum Teilnehmerkreis und zur Kooperation von Weiterbildungsträgern zu treffen.

1 Förderrichtlinie

(610) Der Landesrechnungshof hatte bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Förderung der politischen Weiterbildung auch im Jahr 2015 immer noch auf der Grundlage der „*Richtlinie zur Förderung der allgemeinen und politischen Weiterbildung*“ aus dem Jahr 2002 vorgenommen wurde. Eine Anpassung der Richtlinie an das im Juni 2011 in Kraft getretene Weiterbildungsförderungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (WBFöG M-V) hatte bis zu diesem Zeitpunkt nicht stattgefunden.

Das Ministerium hatte seinerzeit mitgeteilt, die Neufassung der Förderrichtlinie habe sich verzögert. Eine alle möglichen Förderbereiche der Landeszentrale für politische Bildung umfassende Richtlinie solle jedoch noch im Jahr 2016 in Kraft treten und ab 2017 wirksam werden.

(611) Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes teilte das Ministerium jetzt mit, dass sich derzeit drei Richtlinien in der Bearbeitung befänden: zur Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung, zur Förderung von Projekten zur Stärkung von Demokratie und Toleranz sowie zur Förderung der Gedenkstättenarbeit und Weiterbildung. Die Richtlinien lägen in Entwurfss Fassungen vor. Es sei geplant, dass sie am 1. Januar 2019 in Kraft treten.

(612) Das Ministerium hat die Beanstandung nicht abgestellt. Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass es dem Ministerium immer noch nicht gelungen ist, die „*Richtlinie zur Förderung der allgemeinen und politischen Weiterbildung*“ aus dem Jahr 2002 an das im Juni 2011 in Kraft getretene WBFöG M-V anzupassen. Es ist Aufgabe des Ministeriums, Förderrichtlinien regelmäßig zu überprüfen und an neue Sachverhalte anzugleichen.

2 Förderung von Weiterbildungseinrichtungen in freier Trägerschaft

(613) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass Einrichtungen der Weiterbildung in freier Trägerschaft auch nach Inkrafttreten des WBFöG M-V Zuwendungen zur Finanzierung der „*Basisausgaben*“ erhielten. Das WBFöG M-V sieht vor, dass diese Einrichtungen nur noch für Maßnahmen der Weiterbildung eine Förderung erhalten, wenn diese insbesondere geeignet sind, zur Weiterentwicklung des lebensbegleitenden Lernens oder der Erhöhung der Qualität in diesem Bereich beizutragen.

Das Ministerium hatte damals argumentiert, dass aus der Gesetzesbegründung zu erkennen sei, dass mit dem WBFöG M-V eine Veränderung des Fördergegenstandes nicht beabsichtigt gewesen sei. Gleichwohl seien bei der Neufassung der Förderrichtlinie redaktionelle Veränderungen notwendig. Das Ministerium werde dabei auch auf eine präzise Benennung des Fördergegenstandes achten.

(614) Nun teilte das Ministerium mit, in der neuen Förderrichtlinie solle bei der Definition des Fördergegenstandes noch deutlicher als bislang klargestellt werden, dass nicht allein die Durchführung von Maßnahmen Gegenstand der Förderung sein könne, sondern auch trägerbezogene Voraussetzungen zur Durchführung der Maßnahmen (Planung und Organisation) berücksichtigt würden. So könne der Weiterbildungsträger, sofern er 900 Weiterbildungsstunden erreiche, für die Planung und Organisation zwei Personalstellen geltend machen.

(615) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass nach dem WBFöG M-V Einrichtungen der Weiterbildung in freier Trägerschaft nicht mehr institutionell gefördert werden können. Sie können nur noch für Maßnahmen der Weiterbildung eine Förderung erhalten, die spezielle Anforderungen erfüllen. Das erfordert eine gründliche Prüfung und Begründung der Förderfähigkeit jeder einzelnen Maßnahme, für die der Weiterbildungsträger eine Zuwendung beantragt. Entscheidend für die Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen nach dem WBFöG M-V ist danach die Qualität der Maßnahme und nicht, dass der Weiterbildungsträger eine bestimmte Anzahl von Weiterbildungsstunden erreicht. Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium, dies bei der Erarbeitung der neuen Richtlinie zu berücksichtigen.

3 Teilnehmerkreis

(616) Die Richtlinie aus dem Jahr 2002 trifft keine Regelungen zum Teilnehmerkreis bei Weiterbildungsmaßnahmen. Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass u. a. auch Weiterbildungsmaßnahmen gefördert wurden, die außerhalb von Mecklenburg-Vorpommern stattfanden und deren Teilnehmer nicht aus Mecklenburg-Vorpommern kamen oder die für fest definierte Gruppen (z. B. für Angehörige der Bundeswehr) organisiert und durchgeführt wurden.

Das Ministerium erklärte damals, es wolle klarstellende Regelungen zum Teilnehmerkreis in die neue Förderrichtlinie aufnehmen. Das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGuS) als Bewilligungsbehörde teile die Einschätzung des Landesrechnungshofes und wolle dies bei der noch durchzuführenden Verwendungsnachweisprüfung berücksichtigen. In diesem Zusammenhang solle auch geklärt werden, ob alle Weiterbildungsträger die für die Förderung erforderlichen 900 Unterrichtsstunden erreicht hätten.

(617) Zum Stand der Umsetzung teilte das Ministerium nunmehr mit, dass in der neuen Richtlinie u. a. geregelt werden solle, dass die Weiterbildungsmaßnahmen grundsätzlich in Mecklenburg-Vorpommern durchzuführen seien. Maßnahmen außerhalb des Landes Mecklenburg-Vorpommern seien gesondert zu begründen und hätten sich ausschließlich an Einwohner des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu richten. Die Offenheit des Teilnehmerkreises sei eine Zuwendungsvoraussetzung. Die Prüfung der Verwendungsnachweise habe ergeben, dass auch Veranstaltungen, bei denen sämtliche oder die überwiegende Zahl der Teilnehmer nicht aus Mecklenburg-Vorpommern gekommen seien, gleichwohl allen Interessierten im Land offen gestanden hätten. Auch Kurse, die der Träger zielgruppenspezifisch organisiert und durchgeführt habe, seien öffentlich beworben worden. Es habe daher im Speziellen keinen Hinweis darauf gegeben, dass der Anbieter als Dienstleister – z. B. der Bundeswehr – agiert hätte. Abschließend habe es somit keinen Weiterbildungsträger gegeben, der unter Berücksichtigung der Regelungen zum Teilnehmerkreis die geforderten 900 Weiterbildungsstunden nicht erbracht hätte.

(618) Zu den Ausführungen des Ministeriums bemerkt der Landesrechnungshof: Das erhebliche Landesinteresse an der Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen, bei denen die Teilnehmer ganz oder überwiegend nicht aus Mecklenburg-Vorpommern kommen, ist ohne weiteres nicht erkennbar. Eine solche Förderung kann nur im Ausnahmefall in Betracht kommen. Das erhebliche Landesinteresse an der Durchführung dieser Weiterbildungsmaßnahme ist dann im Antragsprüfvermerk nachvollziehbar zu begründen. Kurse, die nach den Angaben des Weiterbildungsträgers im Verwendungsnachweis zielgruppenspezifisch gestaltet wurden, richteten sich an einen geschlossenen Personenkreis. Insofern ist es nicht nachvollziehbar, wenn das Ministerium die Auffassung vertritt, die Kurse hätten allen Menschen im Land offen gestanden. Im Übrigen enthielt der Verwendungsnachweis des Weiterbildungsträgers keinen Hinweis darauf, dass die Kurse für Angehörige der Bundeswehr öffentlich beworben wurden.

4 Kooperationen

(619) Nach dem WBFöG M-V sollen die Einrichtungen der Weiterbildung kooperieren, um bestehende Ressourcen bestmöglich nutzen zu können. Die Förderrichtlinie enthält dazu

keine Regelungen. Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Zuwendungsempfänger keine schriftlichen Kooperationsvereinbarungen vorlegten. Das LAGuS als Bewilligungsbehörde hatte somit Zuwendungen gewährt, obwohl wesentliche Angaben zur Beurteilung der Notwendigkeit und der Angemessenheit der Zuwendungen fehlten. Das Ministerium hatte seinerzeit angeführt, das LAGuS habe die Problematik bereits erkannt und die diesbezügliche Prüf- und Nachweistiefe sowie die entsprechenden Beratungsaktivitäten verstärkt. Anlassbezogen fordere es jetzt Kooperationsvereinbarungen von den Weiterbildungsträgern ab.

(620) Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes teilte das Ministerium nun mit, bei der Verwendungsnachweisprüfung habe sich in Bezug auf Kooperationen herausgestellt, dass lediglich zwei geförderte Weiterbildungsträger echte Kooperationen mit anderen Einrichtungen eingegangen seien. Die Bewilligungsbehörde hätte in den betreffenden Fällen die Kooperationsvereinbarung angefordert. Soweit seitens des Trägers keine schriftliche Vereinbarung getroffen worden sei, sei eine Vorlage nicht möglich gewesen. Eine nachträgliche Fertigung bzw. Verschriftung etwaiger Kooperationen sei nicht vorgenommen worden. Mit einer Auflage im Zuwendungsbescheid werde der Träger nun immer verpflichtet, Kooperationsvereinbarungen einzureichen. Des Weiteren solle die neue Richtlinie eine Regelung enthalten, wonach Kooperationen immer schriftlich zu vereinbaren seien. Aus dieser Vereinbarung solle ersichtlich sein, welche Einrichtung welche Leistung erbringe und wie die Abrechnung der Kurse erfolgen solle.

(621) Der Landesrechnungshof begrüßt die in einer Neufassung der Richtlinie vorgesehene Regelung zur Kooperation mehrerer Weiterbildungsträger bei der Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen.

5 Fazit

(622) Zusammenfassend stellt der Landesrechnungshof fest, dass die Beanstandungen überwiegend nicht abgestellt wurden. Insbesondere ist nicht akzeptabel, dass eine Anpassung der aus dem Jahr 2002 stammenden Richtlinie an das im Juni 2011 in Kraft getretene WBFöG M-V bisher noch nicht vorgenommen wurde. Damit ist weiterhin nicht sichergestellt, dass die Förderung der allgemeinen und politischen Weiterbildung durch die gesetzlichen Regelungen gedeckt ist.

3 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Arbeitszeitmodelle und Mehrarbeit im Bereich der Landespolizei“ (Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tzn. 202-219)

Das Ministerium war aufgefordert, einheitliche Rahmenbedingungen zur Arbeitszeitgestaltung, z. B. durch eine Muster- bzw. Rahmendienstvereinbarung anzustreben. Manuelle Zeiterfassungen sollten zügig aufgegeben werden. Zur Vermeidung von Mehrarbeit sollte eine Flexibilisierung der Arbeitszeit z. B. durch die Einrichtung von Jahresarbeitszeitkonten ermöglicht werden. Die im Ausnahmefall bestehende Möglichkeit, angeordnete Mehrarbeitsstunden vor Ablauf eines Jahres zu vergüten, sollte nicht zum Regelfall werden.

1 Arbeitszeitregelungen bei der Landespolizei

(623) Der Landesrechnungshof hatte bei seiner Prüfung in den Polizeibehörden unterschiedliche Arbeitszeitregelungen vorgefunden, die nicht immer widerspruchsfrei und konsistent waren. Das Ministerium wurde daher aufgefordert, einheitliche Rahmenbedingungen zur Arbeitszeitgestaltung anzustreben. Empfohlen wurde eine Muster- bzw. Rahmendienstvereinbarung.

(624) Das Innenministerium teilte mit, am 1. April 2017 sei eine Rahmendienstvereinbarung zur Arbeitszeit in der Polizei des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Kraft getreten. Bei den Polizeibehörden könnten daneben ergänzende Arbeitszeitregelungen bestehen bleiben oder verfasst werden, sofern sie der Rahmendienstvereinbarung nicht widersprechen.

(625) Der Empfehlung wurde Rechnung getragen.

2 Manuelle Zeiterfassung bei der Landespolizei

(626) Manuelle Zeiterfassungen, die der Landesrechnungshof bis 2013 in vielfältiger Ausprägung bei den Polizeibehörden festgestellt hatte, sollten zügig aufgegeben werden. Neben den Dienstzeiten sollten elektronisch auch Zeiten der Mehrarbeit, des Bereitschaftsdienstes und der Rufbereitschaft erfasst sowie statistische Auswertungen wie die Mehrarbeitsstatistik ermöglicht werden.

(627) Das Innenministerium teilte mit, dass zwischenzeitlich das Zeiterfassungssystem „ZEUS3“ nur für Beschäftigte mit dem Dienstmodell Gleitzeit in der Landespolizei Mecklenburg-Vorpommern eingeführt wurde. Bis Ende 2017 werde das System „ePlan Polizei M-V“ im Pilotbetrieb eingeführt. Im ersten Halbjahr 2018 sei geplant, erstmalig alle Mitarbeiter der Landespolizei in eine einheitliche Zeiterfassung und -abrechnung zu integrieren.

(628) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bemühungen des Ministeriums, alle Mitarbeiter der Landespolizei in eine einheitliche elektronische Zeiterfassung aufzunehmen.

3 Flexibilisierung der Arbeitszeit zur Vermeidung von Mehrarbeit

(629) 2013 machte noch keine Polizeibehörde von Arbeitszeitkonten nach § 3 Abs. 3 Verordnung über die Arbeitszeit der Beamten im Land Mecklenburg-Vorpommern für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr Gebrauch. Zur Vermeidung von Mehrarbeit hatte der Landesrechnungshof eine Flexibilisierung der Arbeitszeit z. B. durch die Einrichtung von Jahresarbeitszeitkonten empfohlen.

(630) Das Ministerium informierte, dass mit der ab 1. April 2017 geltenden Rahmendienstvereinbarung Jahresarbeitszeitkonten für alle Beschäftigten der Landespolizei eingeführt seien.²³¹ Die Rahmendienstvereinbarung und damit die Einführung von Jahresarbeitszeitkonten solle zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten evaluiert werden.

(631) Der Landesrechnungshof sieht seine Anregung umgesetzt.

4 Vergütung von Mehrarbeit

(632) Angeordnete Mehrarbeitsstunden waren 2012 ganz überwiegend vor Ablauf eines Jahres vergütet worden. Angeordnete Mehrarbeit, die nicht durch Dienstbefreiung ausgeglichen werden kann, ist jedoch nach dem Landesbeamtengesetz grundsätzlich erst nach Ablauf eines Jahres zu vergüten. Ausnahmen sind möglich. Diese sollten jedoch nicht zum Regelfall werden. Vorrang hat der Abbau durch Freizeitausgleich.

(633) Auch in den Jahren 2016 und 2017 sind nach Mitteilung des Ministeriums vorfristige finanzielle Vergütungen – insbesondere durch aufwändige Unterstützungseinsätze von Polizeien anderer Länder – erforderlich gewesen. Überwiegend seien 2016 aber Mehrarbeitsstunden durch Dienstbefreiung abgegolten worden, und zwar im Umfang von rd. 177.000 gegenüber rd. 19.500 finanziell vergüteten Mehrarbeitsstunden.

(634) Die Bemühungen um den Abbau des Bestandes an Mehrarbeitsstunden in der Landespolizei sollten fortgesetzt werden.

²³¹ Vgl. Tz. 624.

4 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Täter-Opfer-Ausgleich“ (Jahresbericht 2015 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2015, Tzn. 428-463)

Das Sozialministerium war aufgefordert, zeitnah seine erklärte Intention – hier: Förderung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe – zu dokumentieren und ein geeignetes Regelwerk zu schaffen. Zudem hatte der Landesrechnungshof empfohlen, die bisherige Förderpraxis zu überdenken und neu zu gestalten sowie die Richtlinie für den Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) im Jugendstrafrecht grundlegend zu evaluieren und zu überarbeiten. Statt der Finanzierung über Zuwendungen sollten möglichst den Kommunen Zuschüsse für leistungsgerechte Entgelte auf der Grundlage von Rahmenverträgen gewährt werden.

Das Sozialministerium sollte das praktizierte Verfahren der anrechenbaren und abgerechneten Fachleistungsstunden umstellen und die weitere Beteiligung des Landes an der Ausbildung zum Konfliktberater überdenken. In Abstimmung mit dem Justizministerium sollte versucht werden, die Zahl der Träger zu vermindern.

(635) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Richtlinie zum TOA im Jugendstrafrecht die Finanzierungsstruktur des Förderverfahrens nicht richtig abbildet und die Richtlinie erhebliches Potenzial für eine Überarbeitung enthält. Die Umsetzung des Zuwendungsrechts erfolgte fehlerhaft, was auch auf die mangelhafte Richtlinie zurückzuführen war.

Die praktizierte Kombination zur Finanzierung des Fachleistungsstundensatzes für den TOA im Jugendstrafrecht an freie Träger aus Zuwendungen (Landesmittel) einerseits und aus Entgelten für eine vereinbarte Leistung (kommunale Mittel) andererseits hatte der Landesrechnungshof als nicht sachgerecht bewertet. Statt einer Finanzierung über Zuwendungen könnte das Land zum Beispiel den Kommunen Zuschüsse für leistungsgerechte Entgelte auf der Grundlage von Rahmenverträgen gewähren.

Darüber hinaus hatte der Landesrechnungshof festgestellt, dass im Jugendstrafrecht jeder Konfliktberater durchschnittlich nur in 2,2 Wochenstunden, das sind 5,5 % seiner Arbeitszeit, Maßnahmen des Täter-Opfer-Ausgleichs im Jugendstrafrecht bearbeitet. Dadurch sinkt die Beratungsroutine, was sich ggf. negativ auf die Qualität der Beratungen auswirken kann. Außerdem steht die Beteiligung des Landes an der Ausbildung zum Konfliktberater für den TOA im Jugendstrafrecht hier in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Einsatz für diese Aufgabe. Die TOA-Fallzahlen im Jugendstrafrecht je freiem Träger fielen zudem sehr gering aus.

(636) Das Sozialministerium teilt zu den Empfehlungen des Landesrechnungshofes zusammenfassend mit, dass es die Förderpraxis neu überdenken würde. Es führt aus, dass sich im Juli 2017 die Arbeitsgruppe „Jugendgerichtshilfe“ neu gegründet habe. Die Jugendämter würden sich unter Moderation des Sozialministeriums dort auch mit der Umsetzung der Richtlinie zum TOA sowie deren Überarbeitung befassen.

Das Ministerium räumt zur Ausbildung von Konfliktberatern ein, dass in einigen Regionen Konfliktberater wegen niedriger Fallzahlen nur mit einem geringen Anteil ihrer Arbeitszeit mit dem TOA befasst seien. Dennoch müssten sie auch in diesem Fall fachliche Kompetenz besitzen. Es könne nicht nur die Fallzahl betrachtet werden, sondern die gesamte fachliche Sichtweise hinsichtlich der Komplexität des Berufsfeldes Sozialarbeit entsprechend dem Fachkräfteangebot in der Jugendhilfe. Eine fortlaufende Qualifizierung/Ausbildung der Konfliktberater sei daher zu sichern, die Beteiligung des Landes an der Ausbildung weiterhin erforderlich. Zur Reduzierung der Trägerzahl vertritt das Ministerium die Auffassung, dass eine gewisse Pluralität bei der Auswahl der freien Träger in dem am dünnsten besiedelten Bundesland gesichert werden müsse. Zudem komme eine Reduzierung der freien Träger nicht in Betracht, da die Durchführung des TOA im Jugendstrafrecht in der Planungs- und Gesamtverantwortung der Jugendämter unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung und deren Vertragsfreiheit liege.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichts beharrt das Sozialministerium auf seinem Standpunkt ohne neue Sachargumente vorzubringen.

(637) Die Antworten des Sozialministeriums zu den mit dem Jahresbericht 2015 vorgelegten Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Durchführung des TOA im Jugendstrafrecht zeigen, dass die Empfehlungen bisher nur in wenigen Teilen geprüft und im Weiteren bisher nicht umgesetzt wurden. Das Ministerium hat überwiegend keine Auskunft zur Umsetzung der Empfehlungen gegeben. Insbesondere hat es keinen zeitlichen Rahmen benannt, wann es die erst im Sommer 2017 mit der Gründung der Arbeitsgruppe ansatzweise eingeleitete Prüfung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes durchführen wolle und wann mit einem Abschluss dieser Prüfung zu rechnen sei. Wie bereits in der Stellungnahme zum Jahresbericht 2015 befindet sich das Ministerium weiterhin in der Phase des Überdenkens und stellt vage in Aussicht, dass es gedenke, die Förderpraxis zum TOA im Jugendstrafrecht zu überarbeiten. Insbesondere scheinen die Feststellungen des Landesrechnungshofes zu Verstößen im Zuwendungsrecht zwischenzeitlich noch nicht abgestellt worden zu sein, da diese überwiegend auf die veraltete Richtlinie zur Durchführung des TOA im Jugendstrafrecht zurückzuführen waren. Auch die Prüfung der Empfehlung, statt einer Finanzierung über Zuwendungen an freie Träger z. B. den Kommunen Zuschüsse für leistungsgerechte

Entgelte auf der Grundlage von Rahmenverträgen zu gewähren, scheint noch nicht begonnen worden zu sein. Dies ist aus Sicht des Landesrechnungshofes vor allem deshalb bedauerlich, weil die Umsetzung dieser Empfehlung dazu dienen könnte, die erklärte Intention des Ministeriums für die Durchführung des TOA im Jugendstrafrecht, nämlich die Förderung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Jugendämter), umzusetzen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es daher – auch im Interesse des Sozialministeriums – dringend geboten, die Förderrichtlinie für den TOA im Jugendstrafrecht zu überarbeiten bzw. die Förderpraxis umzustellen.

**5 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Umsetzung der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern“
(Jahresbericht 2012 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2012, Tzn. 166-185)**

Der Landesrechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2012 empfohlen: „Die Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung und ihre Begleitvorschriften bedürfen der Überarbeitung. Hierbei sollten auch Regelungen zur verpflichtenden Einrichtung von Verwaltungsrevisionen getroffen werden. Auch sollte in Betracht gezogen werden, den Geltungsbereich der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung entsprechend den bundesrechtlichen Regelungen auf den Bereich der institutionellen Zuwendungsempfänger auszuweiten.“

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof Empfehlungen zum Umgang mit Korruptionsrisiken gegeben.

1 Überarbeitung der VV-Kor

(638) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung (VV-Kor) und ihre Begleitvorschriften der Überarbeitung bedürfen. So bestanden zum Teil Unsicherheiten in den geprüften Stellen zum Geltungsbereich der VV-Kor. Die Regelungen zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken wurden unterschiedlich ausgelegt und umgesetzt. Aufgrund der unvollständigen Umsetzung der VV-Kor konnte der Anti-Korruptions-Verhaltenskodex nicht in allen seinen Teilen befolgt werden.

Der Landesrechnungshof hatte grundlegende Überarbeitungen der Vorschriften empfohlen. Das Innenministerium hatte diese seit längerem zugesagt.

(639) Das Innenministerium hat mitgeteilt, entsprechend der Empfehlung des Landesrechnungshofes sei bereits 2015 eine Neufassung der Verwaltungsvorschrift zur Korruptionsprävention erarbeitet und zwischen den Ressorts abgestimmt worden. Auf Grund einer Vielzahl von Anregungen aus der Praxis der Behörden und als Ergebnis der Tätigkeit einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe sei der Entwurf ab Ende 2016 überarbeitet worden. Die neue Verwaltungsvorschrift werde den Erlass zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken und auch Überarbeitungen zum Anti-Korruptions-Verhaltenskodex integrieren. Somit würden die für die Verhütung und Bekämpfung von Korruption geltenden Regelungen in einer Vorschrift gebündelt. Im Entwurf der neuen Vorschrift sei eine verpflichtende Rege-

lung zur Einrichtung von Innenrevisionen vorgesehen. Weiter sei die Möglichkeit vorgesehen, Empfänger institutioneller Förderungen zur sinngemäßen Anwendung der Verwaltungsvorschrift zu verpflichten.

(640) Auch wenn eine zeitnähere Umsetzung wünschenswert gewesen wäre, begrüßt der Landesrechnungshof, dass das Innenministerium die Verwaltungsvorschrift zur Korruptionsprävention überarbeitet und gemäß seiner Empfehlung auch den Erlass zur Annahme von Belohnungen und Geschenken und den Anti-Korruptions-Verhaltenskodex integrieren wird. Somit wären die für die Verhütung und Bekämpfung von Korruption geltenden Regelungen in einer Vorschrift gebündelt. Die Einbindung der Praxis und die Zusammenarbeit in der bundesweiten Arbeitsgruppe sind gute Möglichkeiten, die Vorschrift möglichst praxisgerecht zu gestalten.

Die notwendigen Abstimmungen sollten nunmehr zügig zum Abschluss gebracht werden, um das Inkrafttreten der Verwaltungsvorschrift zumindest noch in 2018 zu ermöglichen. Der Landesrechnungshof wird die Thematik weiter verfolgen.

2 Umgang mit Korruptionsrisiken

(641) Die Sensibilisierung für Korruptionsgefahren soll laut VV-Kor unter anderem durch jährlich fortlaufende aktenkundige Belehrungen über deren Inhalt erfolgen. Auf den Anti-Korruptions-Verhaltenskodex für die Mitarbeiter in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern ist dabei hinzuweisen.

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, insbesondere die Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge sowie die Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen mittels Fortbildung für Korruptionsgefahren zeitnah zu sensibilisieren.

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

(642) Die Staatskanzlei hat mitgeteilt, dass die Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bis 2013 durch jährliche Belehrung über den Inhalt der VV-Kor mit Verweis auf den Anti-Korruptions-Verhaltenskodex erfolge. Seit 2014 werde keine jährliche Belehrung mehr durchgeführt. Im Entwurf einer neuen Korruptionsbekämpfungsrichtlinie sei keine jährliche Belehrung mehr vorgesehen. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter würden mit einer Einführungsmappe über die VV-Kor, den Anti-Korruptions-Verhaltenskodex und das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken informiert.

Der Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge sowie 11 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der korruptionsgefährdeten Bereiche seien bereits 2012 an der FHÖVPR und hausintern fortge-

bildet worden. Der in 2016 neu bestellte stellvertretende Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge habe schon 2015 an dem Seminar der Fachhochschule teilgenommen.

Die Staatskanzlei hat informiert, die Bewertungen der Arbeitsplätze und Risikoanalysen würden gegenwärtig erarbeitet und sollten künftig regelmäßig aktualisiert werden.

(643) Das Innenministerium hat mitgeteilt, die Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolge durch jährliche Belehrung mit handschriftlicher Gegenzeichnung über den Inhalt der VV-Kor, den Anti-Korruptions-Verhaltenskodex und das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken.

Der Verantwortliche für Korruptionsvorsorge sei maßgeblich an dem Entwurf der neuen Verwaltungsvorschrift zur Korruptionsprävention beteiligt gewesen und aktiv in der bundesweiten Arbeitsgruppe tätig. Das habe zu einer erhöhten Sensibilisierung geführt. Sowohl für Korruptionsprävention zuständige Mitarbeiter als auch Mitarbeiter aus korruptionsgefährdeten Bereichen hätten an entsprechenden Fortbildungen teilgenommen.

Von 2011 bis 2014 seien sämtliche Dienstposten (mit Ausnahme der Abteilung Verfassungsschutz) einer Gefährdungs- und Risikoanalyse unterzogen worden. Grundlage sei die Handreichung des Bundesministeriums des Inneren gewesen. Das konkrete Korruptionsrisiko sei mit Risikofaktoren von 1 („gering“) bis 5 („besonders hoch“) eingeschätzt worden. Im Anschluss seien bestehende Maßnahmen zur Risikominimierung erörtert und nach neuen Maßnahmen gesucht worden. Der Prozess sei insgesamt sehr zeitaufwendig gewesen. Eine Fortschreibung der Analyse werde veranlasst, dabei sollen auch Erfahrungswerte anderer Länder zur effizienten Ausgestaltung des Verfahrens genutzt werden.

(644) Das Justizministerium hat mitgeteilt, die aktenkundige Belehrung der Bediensteten über den Inhalt der VV-Kor erfolge im Zusammenhang mit dem jährlich stattfindenden Mitarbeitergespräch. Neue Beschäftigte würden mit der Einführungsmappe über die VV-Kor und den Anti-Korruptions-Verhaltenskodex informiert. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter würden zu Beginn der Weihnachtszeit jährlich in elektronischer Form auf das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken hingewiesen.

Die Prüfung der Einhaltung der VV-Kor sei Bestandteil des Prüfungskataloges für die Geschäftsprüfungen im Geschäftsbereich.

Weiterhin teilte das Ministerium mit, dass zwei Inhouse-Seminare zum Thema Korruptionsbekämpfung stattgefunden hätten. Zusätzlich seien die Schulungsunterlagen und Fallbeispiele allen Mitarbeitern zur Verfügung gestellt worden. Die Mitarbeiter des Geschäftsbereiches seien auf die zwei in 2018 geplanten Veranstaltungen an der FHÖVPR hingewiesen worden.

Das Justizministerium informierte, es sei 2007 festgelegt worden, dass sich alle Abteilungen einer Risikoanalyse zu unterziehen haben und diese alle zwei Jahre zu wiederholen sei. Das sei geschehen, in der jüngsten Vergangenheit habe sich aber gezeigt, dass aufgrund der häufigen Änderungen im Geschäftsverteilungsplan die Aktualität der Risikoanalyse nicht gewährleistet werden könne. Es sei deshalb von einem festen Turnus der Risikoanalyse abgesehen worden. Veränderungen in der Geschäftsverteilung sollen nunmehr bereits im Vorfeld der Ansprechpartnerin für Korruptionsvorsorge mitgeteilt und abgestimmt werden, wenn sie die Einschätzung der Korruptionsgefahr oder Maßnahmen der Korruptionsprävention betreffen.

Des Weiteren sei 2016 der Evaluierungsbericht der Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) nebst Kompendium an die Gerichte und Staatsanwaltschaften übersandt und in LOTSE eingestellt worden, der Empfehlungen zur Korruptionsprävention bei Parlamentariern, Richtern und Staatsanwälten gebe. Zusätzlich würden durch die Deutsche Richterakademie vielfältige Fortbildungsmaßnahmen über berufsethisches Verhalten von Richtern und Staatsanwälten angeboten.

(645) Das Finanzministerium hat mitgeteilt, dass in allen Behörden des Geschäftsbereiches jährlich eine aktenkundige Belehrung über den Inhalt der VV-Kor und den Anti-Korruptions-Verhaltenskodex erfolge.

2014 und 2017 habe der Antikorruptionsbeauftragte Schulungen im Geschäftsbereich des Ministeriums einschließlich der nachgeordneten Behörden durchgeführt. 2017 sei eine In-house-Schulung zum Thema Korruptionsprävention für die Beschäftigten des Finanzministeriums erfolgt. Darüber hinaus hätten regelmäßig Beschäftigte aus dem Geschäftsbereich an der jährlichen Korruptionspräventionsschulung der FHÖVPR teilgenommen.

Das Ministerium erklärte, für den gesamten Geschäftsbereich würden seit 2005 Risikoanalysen durchgeführt. Sie seien spätestens nach fünf Jahren bzw. nach organisatorischen oder verfahrensmäßigen Änderungen oder nach Änderungen der Aufgabeninhalte der Arbeitsplätze überprüft und aktualisiert worden. Für die ab 2018 neu eingerichteten Landesbehörden würden in 2018 zeitnah Risikoanalysen durchgeführt.

(646) Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit hat mitgeteilt, es habe die Beschäftigten durch Hausmitteilung und eine zu unterzeichnende Belehrung für Korruptionsgefahren sensibilisiert. Dabei sei auch auf den Anti-Korruptions-Verhaltenskodex hingewiesen worden. Seit 2017 werde die Korruptionsbelehrung im Rahmen des Vordrucks zur Durchführung des Personalführungsgesprächs allen Beschäftigten zugänglich gemacht und im Gespräch erörtert.

Im Ministerium würden in Zusammenarbeit mit der FHöVPR zum Thema Korruptionsvorsorge Inhouse-Schulungen angeboten.

Weiterhin wurde mitgeteilt, dass im Jahr 2014 zum Zwecke der Prävention für jeden besonders gefährdeten Arbeitsplatz eine Risikoanalyse erfolgt sei. Für die Arbeitsplätze in der neuen Abteilung Arbeit und Gesundheit werde die Risikoanalyse nach endgültiger Festlegung der Geschäftsverteilung erfolgen.

(647) Das Landwirtschaftsministerium hat mitgeteilt, seit 2008 erfolge die jährliche aktenskapkundige Belehrung über die VV-Kor. Elektronisch könnten die Beschäftigten die Hausverfügung, die VV-Kor, den Anti-Korruptions-Verhaltenskodex und den Erlass über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken sowie den Belehrungsvordruck einsehen, herunterladen und ausdrucken. Auf Grund eines Hinweises des Landesrechnungshofes sei der Belehrungsvordruck 2013 überarbeitet worden. Die Belehrung erfolge jetzt nicht mehr im Zusammenhang mit den Personalführungsgesprächen, da dieses für die Beschäftigten nicht zwingend durchzuführen ist. Da die Überarbeitung der VV-Kor noch nicht abgeschlossen sei, werde aktuell die Hausverfügung aus dem Jahr 2008 angepasst.

Das Ministerium führte aus, alle Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge des nachgeordneten Bereiches seien im Rahmen einer Inhouse-Schulung für die Korruptionsgefahren sensibilisiert worden. Es sei begonnen worden, alle Beschäftigten des Geschäftsbereiches mit Inhouse-Schulungen über die Korruptionsvorsorge in Zusammenarbeit mit der FHöVPR fortzubilden. Mangels geeigneter Dozenten haben die Schulungen zwischenzeitlich unterbrochen werden müssen, sollen ab 2018 aber wieder angeboten werden.

Aufgrund der erheblichen Arbeitsbelastung sei die umfassende Bewertung der Arbeitsplätze unter dem Aspekt der Risikoanalyse noch nicht abschließend durchgeführt worden, solle aber ab 2018 erfolgen.

(648) Das Bildungsministerium teilte mit, alle Beschäftigten des Geschäftsbereiches einschließlich des nachgeordneten Bereiches würden jährlich aktenskapkundig über den Inhalt der VV-Kor und den Anti-Korruptions-Verhaltenskodex belehrt.

2012 und 2013 seien jeweils zwei sowie in 2015 und 2016 zwei weitere Inhouse-Schulungen zum Thema Korruptionsprävention und -bekämpfung, insbesondere für Beschäftigte der korruptionsgefährdeten Bereiche durchgeführt worden. Die Ansprechpartnerin für Korruptionsvorsorge des Bildungsministeriums habe eine externe Fortbildung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung besucht.

Darüber hinaus sei 2014 im Ministerium die erstmalige Arbeitsplatzuntersuchung zur Feststellung korruptionsgefährdeter Bereiche eingeleitet worden. Das Verfahren sei in Anlehnung

an die Arbeitsplatzanalyse des Finanzministeriums erfolgt. Bis Oktober 2016 seien die Tätigkeiten für 214 Arbeitsplätze (Stab, Abteilungen 1 bis 4) im Hinblick auf Korruptionsgefährdung und -risiko untersucht worden. Über die Ergebnisse sei die Hausleitung des Ministeriums informiert, Vorschläge für Präventionsmaßnahmen seien abgestimmt worden. Gegenwärtig würde die Arbeitsplatzuntersuchung im Institut für Qualitätsentwicklung Mecklenburg-Vorpommern fortgesetzt. Gleichzeitig würden die in dieser Legislaturperiode neu hinzugekommenen Aufgabenbereiche in die Arbeitsplatzanalyse einbezogen. Eine Aktualisierung der bisher vorgenommenen Arbeitsplatzuntersuchungen sei bei strukturellen Änderungen und Änderungen in der Geschäftsverteilung vorgesehen.

(649) Das Energieministerium hat mitgeteilt, dass jährlich eine aktenkundige Belehrung über den Inhalt der VV-Kor und des Anti-Korruptions-Verhaltenskodex sowie über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken erfolgt sei. Ab 2018 werde zusätzlich auf das Verfahren zur Umsetzung des Geschenkeerlass, insbesondere zum Umgang mit Einladungen zu Veranstaltungen verwiesen. Neu eingestellte Beschäftigte würden ausführlich und aktenkundig über die geltenden Vorschriften zur Korruptionsprävention, den Umgang mit Korruptionsgefahren und den Unrechtsgehalt von Korruption belehrt.

In regelmäßigen Abständen von ca. drei Jahren seien Fortbildungen zur Sensibilisierung für Korruptionsgefahren durchgeführt worden. Die letzte Fortbildung habe im November 2017 stattgefunden und sich hauptsächlich und obligatorisch an Beschäftigte aus besonders korruptionsgefährdeten Bereichen gerichtet, einschließlich der Leitungen der nachgeordneten Bereiche und Unternehmen, die der Beteiligungsverwaltung des Ministeriums unterliegen. An der Fortbildung hätte auch die Referatsleiterin der Innenrevision, die für Angelegenheiten der Korruptionsprävention zuständig ist, und die Ansprechpartnerin für Korruptionsvorsorge teilgenommen.

Weiter hat das Ministerium mitgeteilt, dass die Risikoanalyse zur Bewertung der Korruptionsgefährdung der einzelnen Dienstposten der Abteilungen 1 bis 4 (Stand der Organisation: 31.12.2017) in 2017 fertig gestellt worden sei. Eine Bewertung der nachgeordneten Behörden und der nach der Regierungsneubildung hinzugekommenen Abteilungen sei noch nicht erfolgt. Für die Bauabteilung existiere eine aus dem Wirtschaftsministerium (Stand: Oktober 2013). Sobald die Umstrukturierungen abgeschlossen seien, würde die Risikobewertung an die neuen Hausstrukturen angepasst. Es sei vorgesehen, die Risikoanalyse bei Veränderungen der Dienstposten zu aktualisieren.

(650) Das Sozialministerium teilte mit, dass jährlich eine aktenkundige Belehrung über den Inhalt der VV-Kor durchgeführt werde.

Nach der Regierungsbildung für die 7. Legislaturperiode umfasse das Ministerium lediglich zwei Fachabteilungen. Die Erstellung von Zuwendungsbescheiden sei mit wenigen Ausnahmen auf das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGuS) verlagert worden, wo sie von speziell dafür geschulten Beschäftigten durchgeführt werde. In korruptionsgefährdeten Bereichen des LAGuS würden die Beschäftigten durch Fortbildungen für das Thema sensibilisiert. Mit der anstehenden Besetzung der Innenrevision, die bei der Behördenleitung angesiedelt sei, werde auch in Bezug auf die Korruptionsvorsorge ein besonderer Impuls gesetzt.

Das Sozialministerium werde eine Risikoanalyse der Arbeitsplätze im neuen Ressortzuschnitt vornehmen.

(651) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die jährlich fortlaufende aktenkundige Belehrung zur Sensibilisierung für Korruptionsgefahren nach der derzeit gültigen VV-Kor erforderlich ist. Sie sollte bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung in allen Ministerien und den nachgeordneten Bereichen weiterhin durchgeführt werden.

Die Bemühungen der Ressorts um Fortbildung zur Sensibilisierung der Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge und aller Beschäftigten mit korruptionsgefährdeten Arbeitsplätzen sind lobenswert.

Überwiegend wurden in den Ressorts die Bewertungen der Arbeitsplätze und Risikoanalysen vorgenommen. In einigen Ressorts sind nach der Regierungsneubildung noch einige Arbeitsplätze zu bewerten. Rund anderthalb Jahre nach der Regierungsneubildung sollten auch diese Risikoanalysen nunmehr zügig abgeschlossen werden.

6 Empfehlung des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Personalaktenführung“ (Jahresbericht 2015 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2015, Tzn. 554-560)

Der Landesrechnungshof hat dem Innenministerium den erneuten Erlass einer zentralen Regelung zur Personalaktenführung empfohlen, um eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen und Doppelarbeit zu vermeiden.

(652) Die „*Richtlinien über die Führung von Personalakten*“ waren die rechtliche Grundlage für eine ordnungsgemäße Personalaktenführung in der Landesverwaltung und auch den kommunalen Körperschaften zur Anwendung empfohlen. 2004 wurde diese Verwaltungsvorschrift im Rahmen von Deregulierung und Bürokratieabbau außer Kraft gesetzt.

Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes zeigten und zeigen, dass die Richtlinien im Sinne von Rechtssicherheit, Standardisierung und Effizienz nicht entbehrlich sind. Der Landesrechnungshof hatte daher den erneuten Erlass einer zentralen Regelung zur Personalaktenführung empfohlen.

(653) Das Innenministerium hat mitgeteilt, zunächst sei die Anpassung des Landesbeamtengesetzes (LBG M-V) an die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie „95/46/EG (*Datenschutz-Grundverordnung*)“ abzuwarten. Die im LBG M-V vorzunehmenden Änderungen würden auch personalaktenrechtliche Bestimmungen, so z. B. die Neuregelung zur Auftragsdatenverarbeitung oder zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der elektronischen Personalaktenführung betreffen.

Der diesbezügliche Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Landesdatenschutzgesetzes und weiterer datenschutzrechtlicher Vorschriften im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums an die „*Verordnung (EU) 2016/679*“ und zur Umsetzung der „*Richtlinie (EU) 2016/680*“ sei bereits erarbeitet und dem Landtag zugeleitet worden. Die untergesetzlichen Regelungen zur Personalaktenführung könnten erst nach Anpassung des LBG M-V erarbeitet bzw. in der Vorhabenplanung berücksichtigt werden.

(654) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Innenministerium den Erlass zentraler Regelungen zur Personalaktenführung beabsichtigt.

Der angesprochene Gesetzentwurf zur Anpassung des Landesdatenschutzgesetzes und weiterer datenschutzrechtlicher Vorschriften befindet sich zurzeit in der parlamentarischen

Abstimmung.²³² Die geplanten Änderungen im LBG M-V enthalten im Wesentlichen Anpassungen an den Sprachgebrauch der Verordnung (EU) 2016/679 und Konkretisierungen im Personalaktenrecht.

Sobald die gesetzlichen Regelungen angepasst wurden, empfiehlt der Landesrechnungshof die zeitnahe Erarbeitung und den Erlass der zentralen Regelungen zur Personalaktenführung. Die zurzeit fehlenden Regelungen zur Personalaktenführung haben bereits in der Vergangenheit zu Feststellungen des Landesrechnungshofes bei der Personalakte in Papierform geführt. Vor Einführung elektronischer Personalakten sollte eine einheitliche und gesetzeskonforme Personalaktenführung sichergestellt werden. Insbesondere sollte geregelt werden, welche Dokumente in einer Personalakte aufzubewahren sind.²³³ Es ist nicht zu erwarten, dass schon kurzfristig auf allen Ebenen der Landes- und Kommunalverwaltung die Personalakten in Papierform von elektronischen Personalakten abgelöst werden.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 25. April 2018.

²³² Vgl. Drs. 7/1568 (neu).

²³³ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2017 – Kommunalfinanzbericht 2017, Tzn. 386 ff.