

## **UNTERRICHTUNG**

**durch den Landesrechnungshof**

**Jahresbericht 2019 (Teil 1) - Landesfinanzbericht 2019**

## **Vorwort der Präsidentin des Landesrechnungshofes**

Der vorliegende Landesfinanzbericht ist der erste Teil des Jahresberichts 2019. Der Bericht enthält die Ergebnisse der Prüfung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht, mit denen der Landtag über die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2017 befinden kann. Darüber hinaus beinhaltet er zahlreiche Prüfungsberichte und aktuelle Berichtsthemen. Einen aktuellen Schwerpunkt des diesjährigen Berichts bildet die ins Stocken geratene Digitalisierung im Land.

Das Jahr 2017 wurde mit dem Rekordüberschuss von 676 Mio. Euro abgeschlossen. Auf die Einwohnerzahl bezogen waren dies 420 Euro. Im Ländervergleich war das nicht nur der zweithöchste Pro-Kopf-Überschuss, sondern gemessen am Haushaltsvolumen auch ein erstaunlich hohes Ergebnis. Ausschlaggebend dafür waren allerdings keine Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite, sondern die konjunkturbedingt weiterhin hohen Steuereinnahmen.

Überschüsse in dieser Größenordnung wecken regelmäßig Wünsche und Begehrlichkeiten. Es darf jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass die Konjunktur dauerhaft auf einem Wachstumspfad verbleibt und die Steuereinnahmen weiter kontinuierlich steigen. Hinzu kommt, dass das Land ab dem Jahr 2020 wegen der Schuldenbremse keine Kredite zur Ausgabenfinanzierung mehr aufnehmen darf. Spätestens bis dahin müssen neue Aufgaben und daraus resultierende Ausgaben streng priorisiert werden.

Infolgedessen sieht der Landesrechnungshof zum Beispiel die schrittweise komplette Übernahme der Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung und die finanzielle Kompensation für die Abschaffung der Straßenbaubeiträge durch das Land kritisch. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit dies positive Effekte für das Wirtschaftswachstum des Landes auslösen kann. Allein die Schonung des Vermögens oder die Erhöhung des verfügbaren Einkommens der jeweils Betroffenen führt jedenfalls nicht unmittelbar zu einer Stärkung der Wirtschaftskraft, sondern möglicherweise zunächst zu höheren Konsumausgaben und dann später mittelbar zu geringfügig höheren Steuereinnahmen.

Mit Sorge sieht der Landesrechnungshof auch das Ringen des Landes mit den Kommunen um mehr Landesmittel. Ein Teil der Nettomehreinnahmen des Landes aus der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen fließt den Kommunen ab 2020 regelgebunden zu. Ob weitere Landesmittel in erheblichem Umfang erforderlich sind, erscheint vor dem Hintergrund der Überschüsse der kommunalen Ebene in den vergangenen Jahren zumindest fraglich. Dies könnte vielmehr dazu führen, dass Kommunen ihre eigenen Einnahmemöglichkeiten

nicht umfänglich ausschöpfen und erforderliche Konsolidierungen unterlassen. Notwendig ist hingegen eine angemessene Umverteilung der Finanzmittel innerhalb der kommunalen Ebene.

Das Land sollte seine Mittel nutzen, um langfristig handlungsfähig zu bleiben. So bleibt es wichtig, weiter spürbar Schulden abzubauen, um künftige Generationen zu entlasten und sich bei einem Zinsanstieg Handlungsspielräume im Haushalt zu erhalten. Daneben gilt es, die eigene Investitionsfähigkeit zu stärken. Nur so kann sichergestellt werden, dass Mecklenburg-Vorpommern seine noch immer vorhandene Wirtschaftsschwäche überwinden kann.

Der Landesfinanzbericht ist das Ergebnis der vielfältigen Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes. Mein besonderer Dank gilt daher meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Sie haben mit ihrem Einsatz und ihrer stets sorgfältigen Arbeit diesen Bericht erst ermöglicht.

Bedanken möchte ich mich auch bei allen geprüften Stellen für ihre Geduld und bei den Abgeordneten des Landtages für die stets vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit.

Schwerin, April 2019

Dr. Martina Johannsen

# Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Allgemeiner Teil.....</b>	<b>3</b>
1	Strukturelle Rahmenbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern.....	3
2	Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich.....	9
<b>III.</b>	<b>Aktuelle Themen.....</b>	<b>35</b>
1	Entwicklung der Stellenpläne und Personalausgaben.....	35
2	Regulatorische Voraussetzungen für E-Government und IT-Einsatz in der Landesverwaltung.....	46
3	Auftragsverarbeitung und Outsourcing bei der Nutzung der DVZ M-V GmbH als IT-Dienstleister.....	53
4	Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes durch die Landesverwaltung.....	58
5	Prozessoptimierung – Voraussetzung für erfolgreiche E-Government-Projekte.	62
6	Einsatz von DVZ-Beschäftigten in der Landesverwaltung.....	67
<b>IV.</b>	<b>Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2017.....</b>	<b>73</b>
1	Haushaltsrechnung.....	73
2	Belegprüfung im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2017.....	83
3	Vermögensübersicht Haushaltsjahr 2017.....	88
<b>V.</b>	<b>Feststellung zur Prüfung der Landesverwaltung.....</b>	<b>99</b>
	<b>Einzelplan 03 – Geschäftsbereich der Staatskanzlei.....</b>	<b>99</b>
1	Ordnungsmäßigkeitsprüfung – Maßnahmen der Außendarstellung („MV tut gut.“).....	99
	<b>Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Europa....</b>	<b>104</b>
2	Prüfung der Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz Mecklenburg-Vorpommern.....	104
	<b>Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums.....</b>	<b>114</b>
3	Ordnungsmäßigkeit eingesetzter IT-Verfahren im Landesamt für Finanzen.....	114
4	Festsetzung des Erfahrungsdienstalters bei Beamten.....	124
5	Anwendung der Mitteilungsverordnung.....	132
	<b>Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit.....</b>	<b>139</b>
6	Erlass von Förderrichtlinien und Bewirtschaftung von Fördermitteln.....	139
	<b>Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur.....</b>	<b>146</b>
7	Gästehäuser der Universitäten.....	146

8	Institut für Qualitätsentwicklung Mecklenburg-Vorpommern.....	155
9	Förderung der hauptberuflichen Tätigkeit im Sport.....	163
10	Förderung von Projekten im Sport.....	170
	<b>Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt.....</b>	<b>178</b>
11	Nettoerlöse aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung im Bereich Fischerei.....	178
	<b>Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Integration und Gleichstellung.....</b>	<b>185</b>
12	Zuweisungen und Zuschüsse für Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe. .	185
	<b>Einzelplan 15 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung.....</b>	<b>194</b>
13	Zuschüsse für Investitionen zur Verbesserung des ÖPNV.....	194
14	Investitionen zur Errichtung und zum Ausbau von Schulen.....	202
15	Organisationsprüfung im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung.....	209
	<b>Querschnittsprüfung.....</b>	<b>215</b>
16	Ordnungsmäßigkeit ausgewählter Personalausgaben im Landesamt für Finanzen – Umzugskosten.....	215
<b>VI.</b>	<b>Sonstige Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes.....</b>	<b>221</b>
1	Abschluss der vergangenen Legislaturperiode, Teil 1: Ausgaben der Landtagsfraktionen für Öffentlichkeitsarbeit im Wahljahr 2016.....	221
2	Planung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln beim NDR.....	237
3	Förderung von DAB/DAB+.....	243
<b>VII.</b>	<b>Umsetzung von Landtagsentschließungen.....</b>	<b>249</b>
1	Entschließungen des Landtags zur Prüfung „Erhebung und Verwendung der Einnahmen aus der Jagdabgabe“.....	249
<b>VIII.</b>	<b>Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes.....</b>	<b>253</b>
1	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Instandhaltung bei Hochbauten des Landes“.....	253
2	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Organisation und IT im Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie“.....	255
3	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Zuschüsse an Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz“.....	259
<b>IX.</b>	<b>Berichte anderer Rechnungshöfe.....</b>	<b>261</b>
1	Überstunden bei Dataport.....	261

2	Kooperation und Medienpartnerschaften des NDR.....	266
3	ARD Werbung SALES & SERVICES GmbH.....	271
4	Cumulus GmbH.....	272
5	ifs internationale filmschule köln gmbh.....	273
6	Grimme-Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH.....	274



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Bevölkerungszahl, 1991-2017, 1991=100, in %.....	3
Abbildung 2: Entwicklung des Bevölkerungsanteils Mecklenburg-Vorpommerns an der Gesamtbevölkerung Deutschlands, 1991-2017, in %.....	4
Abbildung 3: Nominales BIP im Ländervergleich, 2017, in Euro je EW.....	5
Abbildung 4: Angleichungsprozess Mecklenburg-Vorpommerns beim nominalen BIP je EW in jeweiligen Preisen, 2009-2017, FFW=100, in %.....	6
Abbildung 5: Entwicklung der Erwerbstätigkeit (am Arbeitsort) im Ländervergleich, 1992-2017, 1992=100, in %.....	7
Abbildung 6: Arbeitslosenquote im Ländervergleich, 2017, in %.....	8
Abbildung 7: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2017, in Euro je EW.....	10
Abbildung 8: Finanzierungssalden der Flächenländer, 2016 und 2017, in Euro je EW.....	11
Abbildung 9: Finanzierungssalden der Flächenländer insgesamt, 1995-2017, in Mio. Euro.....	11
Abbildung 10: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1995-2017.....	12
Abbildung 11: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1991-2017.....	18
Abbildung 12: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (Mai des jeweiligen Jahres und November 2018) zu den Steuereinnahmen der Länder seit 2014, in Mrd. Euro.....	19
Abbildung 13: Zinsausgaben am Kreditmarkt im Ländervergleich, 1991-2017, in Euro je EW.....	21
Abbildung 14: Kommunalzuweisungen im Ländervergleich, 1995-2017, in Euro je EW.....	22
Abbildung 15: Investitionsquoten im Ländervergleich, 1991-2017, in %.....	24
Abbildung 16: SoBEZ-Zahlungen an Mecklenburg-Vorpommern bis 2019 (Korb I), in Mio. Euro.....	25
Abbildung 17: Verwendungsanteil zum Ausgleich der UKF erforderlichen SoBEZ der ostdeutschen Flächenländer, 2007-2017, in %.....	26

Abbildung 18: Unbereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2016 und 2017, in Euro je EW.....	29
Abbildung 19: Bereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2016 und 2017, in Euro je EW.....	30
Abbildung 20: Entwicklung Stellen für Tarifbeschäftigte/Planstellen, 2013-2017, in %.....	37
Abbildung 21: Ausgabenentwicklung HG 4, in Mio. Euro.....	40
Abbildung 22: Anteil Personalausgaben HG 4 zuzüglich Ausgaben beim Titel 981.99 an den Gesamtausgaben, 2004-2017, in %.....	40
Abbildung 23: Ausgabenentwicklung bei Titelgruppe 428 „Entgelte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“, 2004-2017, in Mio. Euro.....	41
Abbildung 24: Ausgabenentwicklung bei Titelgruppe 422 „Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter“, 2004-2017, in Mio. Euro.....	41
Abbildung 25: Ausgabenentwicklung bei Titelgruppe 427 „Beschäftigungsentgelte und Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige“, 2004-2017, in Mio. Euro.....	42
Abbildung 26: Ausgabenentwicklung bei Titelgruppe 533 „Werkverträge“, 2004-2017, in Mio. Euro.....	43
Abbildung 27: Finanzierungssaldo, 2007-2017, in Mio. Euro.....	75
Abbildung 28: Entwicklung der Einnahme- und Ausgabereste, 2006-2017, in Mio. Euro.....	77
Abbildung 29: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres von 2007-2017, in Mio. Euro.....	91
Abbildung 30: Schuldenstand zum 31.12. im Ländervergleich, 1991-2017, in Euro je EW...	95
Abbildung 31: Potenziell mitteilungspflichtige Zahlungen der Ressorts und nachgeordneter Behörden sowie nicht mitteilungspflichtige Zahlungen in Rechtssachen, 2014, in Mio. Euro.....	133
Abbildung 32: Ablauf einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	141
Abbildung 33: Haushaltsplan, Haushaltssoll und angeordnete Ausgaben für Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe, 2010-2018, in Euro.....	189
Abbildung 34: Entwicklung der Ausgaben der Fraktionen für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in der 6. Wahlperiode, in Euro.....	222

Abbildung 35: Entwicklung der Anzahl der Beiträge der Fraktionen bei Facebook von Januar bis August 2016.....	228
Abbildung 36: Beitrag bei Facebook (CDU-Fraktion).....	229
Abbildung 37: Beitrag bei Facebook (Fraktion DIE LINKE).....	231
Abbildung 38: Beitrag bei Facebook (SPD-Fraktion).....	231
Abbildung 39: Beitrag bei Twitter (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen).....	232
Abbildung 40: Beitrag bei Facebook (NPD-Fraktion).....	234
Abbildung 41: Vom NDR über die Mittelbewirtschaftungsvermerke 1.2, 1.6, 1.7 und 1.15 außerhalb des Stellenplans besetzte Stellen, 2008-2014.....	239
Abbildung 42: Vom NDR über die Mittelbewirtschaftungsvermerke 1.2, 1.6, 1.7 und 1.15 außerhalb des Stellenplans besetzte Stellen, 2015-2018.....	241



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wirtschaftswachstum im Ländervergleich (Veränderung des realen BIP gegenüber dem Vorjahr), 2015-2017, in %.....	5
Tabelle 2: Ist-Einnahmen 2013-2017 sowie Soll-Ansätze der Einnahmen 2018 und 2019.....	14
Tabelle 3: Ist-Ausgaben 2013-2017 sowie Soll-Ansätze der Ausgaben 2018 und 2019.....	15
Tabelle 4: Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2017, in Euro je EW.....	17
Tabelle 5: Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2017, in Euro je EW.....	20
Tabelle 6: SoBEZ-Nachweisquoten für Mecklenburg-Vorpommern, 2007-2017, in %.....	26
Tabelle 7: Eigenfinanzierte Investitionen und Regelkreditobergrenze gemäß Art. 65 Verf. M-V, Ist-Daten 2013-2017 und Plandaten 2018-2022, in Mio. Euro.....	28
Tabelle 8: Kennziffern des Stabilitätsberichtes 2018 zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung.....	32
Tabelle 9: Standardprojektion des Stabilitätsberichtes 2018 zur mittelfristigen Haushaltsentwicklung.....	33
Tabelle 10: Projektion „Zielbezogene Ausgabenentwicklung“ des Stabilitätsberichtes 2018.....	33
Tabelle 11: Planstellen und Stellen, 2013-2017.....	36
Tabelle 12: Planstellen nach Ressorts, 2013-2017.....	36
Tabelle 13: Stellen für Tarifbeschäftigte nach Ressorts, 2013-2017.....	36
Tabelle 14: Planstellenstruktur LG 2, erstes EA, Epl. 03-10 und 15, 2013 und 2017.....	37
Tabelle 15: Stellenstruktur EG 5-EG 13, Epl. 03-10 und 15, 2013 und 2017.....	38
Tabelle 16: Anzahl der Leistungen i. S. d. OZG-Umsetzungskatalogs.....	59
Tabelle 17: Projekte zur Geschäftsprozessoptimierung in der Landesverwaltung.....	63
Tabelle 18: Anzahl eingesetzter DVZ-Beschäftigter nach Geschäftsbereichen, 2015 und 2018.....	67
Tabelle 19: Verteilung der Haushaltsreste auf die Einzelpläne, 2017, in Euro.....	76
Tabelle 20: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 LHO, 2017, in Euro.....	79
Tabelle 21: Verpflichtungsermächtigungen, 2007-2017, in Mio. Euro.....	80

Tabelle 22: Übersicht über das Vermögen, 2016-2017.....	89
Tabelle 23: Entwicklung des Bestands an Sicherheits- und Gewährleistungen von 2016 zu 2017, in Euro.....	97
Tabelle 24: Übersicht festgestellte Fehler.....	124
Tabelle 25: Investive Ausgaben für den ÖPNV der Maßnahmegruppen 01 und 65 im Einzelplan des Energieministeriums, 2014-2016, in Euro.....	197
Tabelle 26: Synopse zu § 51 AbgG M-V.....	226
Tabelle 27: Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen im Prüfungszeitraum.....	227

# Abkürzungsverzeichnis

AbgG M-V	Abgeordnetengesetz Mecklenburg-Vorpommern
ADrs.	Ausschussdrucksache
AmtsBl. M-V	Amtsblatt Mecklenburg-Vorpommern
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO	Abgabenordnung
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
BaW	Beamter auf Widerruf
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBesO A	Bundesbesoldungsordnung A
BBesÜFG M-V	Bundesbesoldungsüberleitungsfassungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
BBL M-V	Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BesGr.	Besoldungsgruppe
BezügeZstLVO M-V	Bezügezuständigkeitsverordnung Mecklenburg-Vorpommern
BfH	Beauftragter für den Haushalt
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BSI	Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVL	Fachverfahren Bezüge, Vergütung, Löhne
BVL-Verfahren	Bezüge/Vergütung/Lohn Verfahren
BVY/ BABSY	Fachverfahren Beihilfe
CERT M-V	Computer Emergency Response Team
DA	Dienstanweisung
DAB	Digital Audio Broadcasting
DL	Dezernatsleitung
DMS	Dokumentenmanagementsystem
DOMEA	Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang
Drs.	Drucksache
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
DVZ M-V GmbH	Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
DVZG M-V	Datenverarbeitungszentrumsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
EA	Einstiegsamt
EDA	Erfahrungsdienstalter

EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFRE-ÖPNVRL	Förderrichtlinie für die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen und Maßnahmen im öffentlichen Personennahverkehr aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Land Mecklenburg-Vorpommern
EG	Entgeltgruppe
EGovG M-V	E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischen Sozialfonds
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG M-V	Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
FHöVPR	Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege
FLI	Friedrich-Loeffler-Institut
FO NDR	Finanzordnung für den NDR
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien und der Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GPO	Geschäftsprozessoptimierung
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
GVP	Geschäftsverteilungsplan
HG	Hauptgruppe
HHR	Haushaltsrechnung
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HRL	Haushaltstechnische Richtlinien
HV	Haushaltsvermerk
i. H. v.	in Höhe von
i. V. m.	in Verbindung mit
IBZ	Internationales Begegnungszentrum/Internationale Begegnungszentren
IKS	Internes Kontrollsystem
ILVP M-V	Integrierter Landesverkehrsplan
InvestÖPNVRL	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Mecklenburg-Vorpommern
IQ M-V	Institut für Qualitätsentwicklung Mecklenburg-Vorpommern
IS-Leitlinie M-V	Leitlinie zur Gewährleistung der Informationssicherheit in der Landesverwaltung von Mecklenburg-Vorpommern
IS-Revision	Informationssicherheitsrevision
IT-NetzG	Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder – Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 4 des Grundgesetzes
IT-SR	IT-Strukturrahmen
KEF	Kommision zur Ermittlung de Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KV M-V	Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern
L. I. S. A.	Landesinstitut für Schule und Ausbildung

LAF	Landesamt für Finanzen
LAiV	Landesamt für innere Verwaltung
Landgesellschaft	Landgesellschaft MV mbH
LBesG M-V	Landesbesoldungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
LFI	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern
LG	Laufbahngruppe
LHO	Landeshaushaltsordnung
LOG M-V	Organisationsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
LRKG M-V	Landesreisekostengesetz Mecklenburg-Vorpommern
LSB	Landessportbund Mecklenburg-Vorpommern e. V.
LSBK	Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz
LUKG M-V	Landesumzugskostengesetz Mecklenburg-Vorpommern
LUNG	Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie
MG	Maßnahmegruppe
NDR Media	NDR Media GmbH
NDR-StV	NDR-Staatsvertrag
ÖPNV-BusRL	ÖPNV-Bus-Neubeschaffungsrichtlinie
ÖPNVg M-V	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern
OZG	Onlinezugangsgesetz
PDCA-Zyklus	Problemlösungszyklus
PK 2010	Fortschreibung des Personalkonzepts für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (Personalkonzept 2010)
ProFiskal	Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
RegG	Regionalisierungsgesetz
SchBauRL	Schulbaurichtlinie
SEP	Schulentwicklungsplan
SHMF	Schleswig-Holstein Musik Festival
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SportFG M-V	Sportförderungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
TR-Schulbau	Technische Richtlinie für den Schulbau – Teil 2
Tz./Tzn.	Textzahl/Textzahlen
UKF	Unterproportionale kommunale Finanzkraft
UKV	Umzugskostenvergütung
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
UVgO	Unterschwelvenvergabeordnung
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VgG M-V	Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern
VV	Verwaltungsvorschriften

VV-K	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG M-V	Landesverwaltungsverfahrensgesetz Mecklenburg-Vorpommern
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 2019 enthaltenen Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß §§ 97 Abs. 2 und 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) beziehen sich auf die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2017. 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 2017 beschränkt (§ 97 Abs. 3 LHO).



## II. Allgemeiner Teil

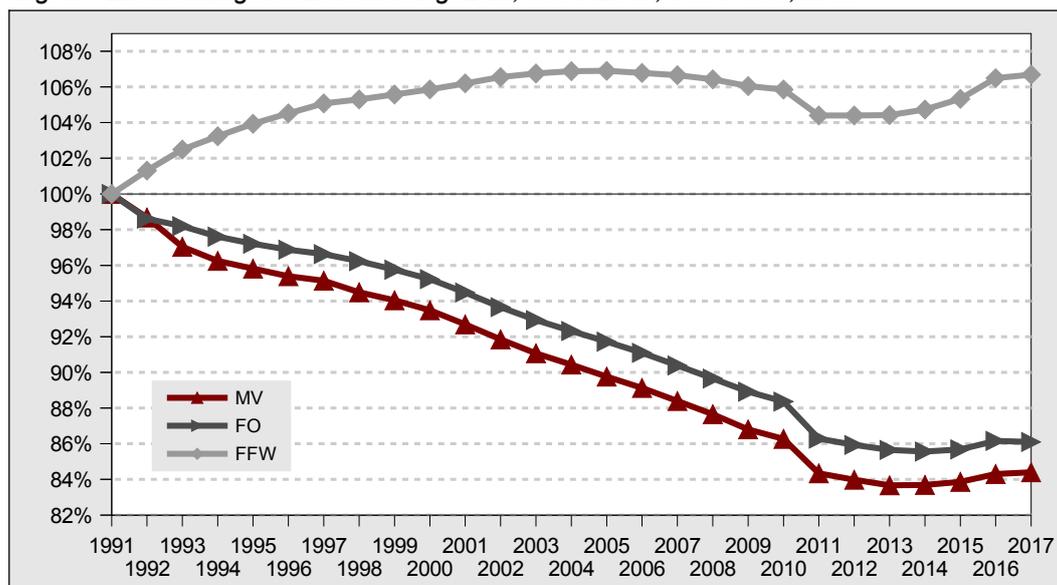
### 1 Strukturelle Rahmenbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern

(4) Einführend werden nachfolgend die strukturellen Rahmenbedingungen des Landes dargestellt. Der Landesrechnungshof zieht dafür die demografische Entwicklung, die wirtschaftliche Entwicklung und die Entwicklung des Arbeitsmarktes heran.

(5) Zum 30. Juni 2017 lebten 1.610.788 Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern.<sup>1</sup> Gegenüber dem Vorjahr ist erneut ein leichter Anstieg um 1.950 Personen bzw. um 0,12 % festzustellen. Seit 2013 erhöht sich damit die Einwohnerzahl von Mecklenburg-Vorpommern stetig.

(6) Abbildung 1 stellt die Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, in den Flächenländern Ost ohne Mecklenburg-Vorpommern (FO)<sup>2</sup> und in den finanzschwachen Flächenländern West (FFW)<sup>3</sup> seit dem Ausgangsjahr 1991 dar.<sup>4</sup>

Abbildung 1: Entwicklung der Bevölkerungszahl, 1991-2017, 1991=100, in %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Verglichen mit dem Ausgangswert im Jahr 1991 betrug die Bevölkerungszahl in Mecklenburg-Vorpommern 2017 nur noch 84,4 %. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch in den

<sup>1</sup> Am 31. Dezember 2017 betrug die Bevölkerungszahl 1.611.119. Der Landesrechnungshof berechnet grundsätzlich Pro-Kopf-Werte von Einnahmen und Ausgaben mit Bevölkerungszahlen jeweils zum 30. Juni, um Zeitreihenvergleiche durchführen zu können.

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

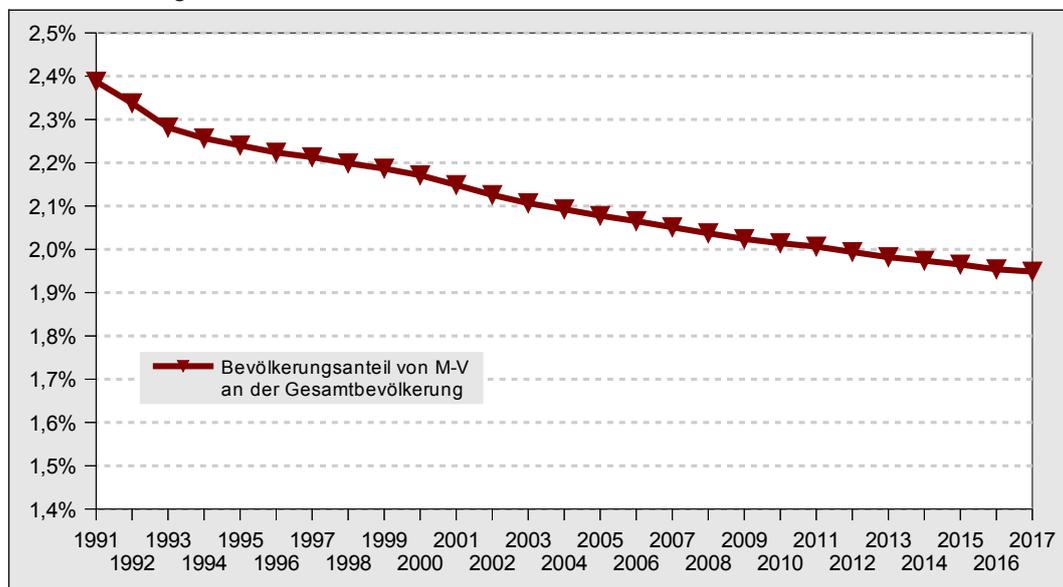
<sup>3</sup> Sofern der Vergleich mit den FFW gewählt wird, ist stets Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West (bestehend aus dem Saarland, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) gemeint.

<sup>4</sup> Der Niveauunterschied zwischen 2010 und 2011 ist auf die Berücksichtigung der Zensusergebnisse zurückzuführen.

FO. Hier ist die Bevölkerung im entsprechenden Zeitraum allerdings nur auf etwa 86,1 % des Wertes von 1991 zurückgegangen. In dieser Vergleichsgruppe schwanken die Werte zwischen 78,2 % in Sachsen-Anhalt und 97,4 % in Brandenburg. Die Einwohnerzahl der FFW hat sich im Gegensatz dazu seit 1991 um 6,7 % erhöht.

(7) Abbildung 2 zeigt, dass der Bevölkerungsanteil Mecklenburg-Vorpommerns an der Gesamtbevölkerung Deutschlands seit 1991 kontinuierlich sinkt. Im Jahr 1991 hatte Mecklenburg-Vorpommern noch einen Bevölkerungsanteil von 2,39 %. Mittlerweile beträgt dieser nur noch 1,95 %. Auch der leichte Bevölkerungszuwachs seit 2013 konnte diesen Trend bislang nicht umkehren. Weil sowohl der aktuelle Länderfinanzausgleich als auch das Reformmodell ab 2020 nach Einwohnern bemessen werden, gehen relative Einwohnerverluste mit relativen Einnahmeverlusten einher.

Abbildung 2: Entwicklung des Bevölkerungsanteils Mecklenburg-Vorpommerns an der Gesamtbevölkerung Deutschlands, 1991-2017, in %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(8) Mecklenburg-Vorpommern bleibt das einwohnerärmste ostdeutsche Bundesland. Im Bundesvergleich haben nur der Stadtstaat Bremen (995.485 Einwohner) und das Saarland (997.754 Einwohner) weniger Einwohner. Mit ca. 69 Einwohnern je Quadratkilometer ist Mecklenburg-Vorpommern auch weiterhin das am dünnsten besiedelte Land. Brandenburg folgt Mecklenburg-Vorpommern mit 84 Einwohnern je Quadratkilometer.

(9) Tabelle 1 stellt die Veränderung des inflationsbereinigten realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) dar. Das BIP ist in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum Vorjahr um 1,8 % gewachsen.

Die Wachstumsrate 2017 lag für die FO bei 1,3 %, für die FFW bei 1,7 % und im Bundesdurchschnitt bei 2,2 %.<sup>5</sup> 2017 konnte Mecklenburg-Vorpommern zwar gegenüber den FO und FFW stärker wachsen. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt fiel das Wachstum jedoch schwächer aus.

Tabelle 1: Wirtschaftswachstum im Ländervergleich (Veränderung des realen BIP gegenüber dem Vorjahr), 2015-2017, in %<sup>6</sup>

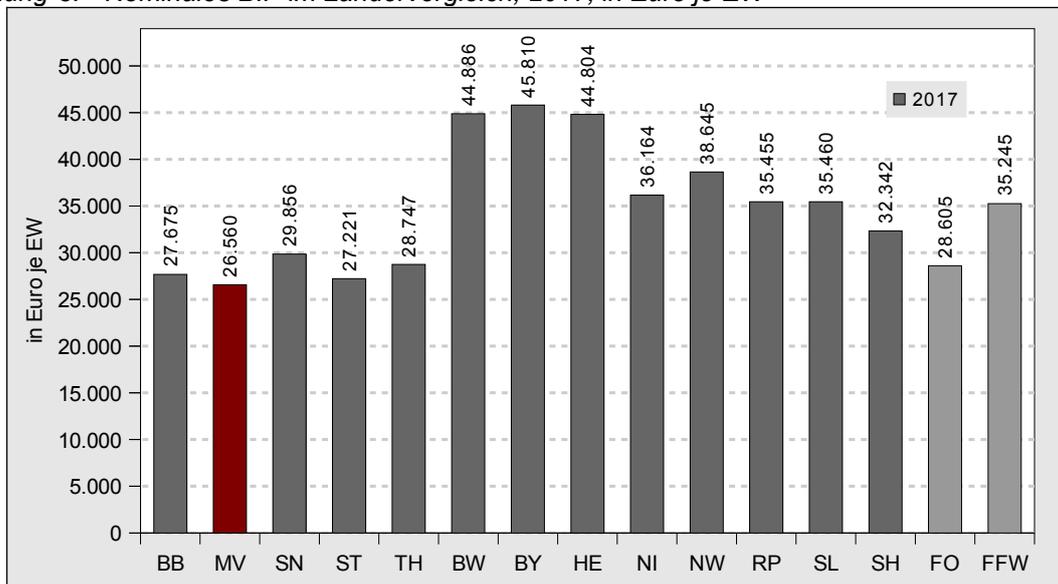
	BB	MV	SN	ST	TH	NI	RP	SL	SH	FO	FFW	D
	in %											
2015	1,2	1,2	2,7	1,6	1,5	0,6	2,5	0,4	1,3	1,9	0,6	1,7
2016	1,2	0,4	2,1	0,9	1,3	5,5	0,8	-1,2	2,2	1,5	3,1	1,9
2017	1,4	1,8	1,4	0,8	1,6	2,5	2,5	1,2	2,1	1,3	1,7	2,2

Quelle: AK VGR; eigene Darstellung.

Mecklenburg-Vorpommern hat im Zeitraum von 2015 bis 2017 ein positives Wirtschaftswachstum erreicht. Damit setzte sich der leichte konjunkturelle Aufschwung im Land fort.

(10) Mittelfristig gilt für die ostdeutschen Flächenländer nach wie vor das Ziel, die Wirtschaftskraft zumindest an die FFW anzugleichen. Beim Vergleich des nominalen BIP<sup>7</sup> je Einwohner Mecklenburg-Vorpommerns mit dem der FFW zeigt sich jedoch, dass dieses Ziel noch lange nicht erreicht ist (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Nominales BIP im Ländervergleich, 2017, in Euro je EW



Quelle: AK VGR und ZDL; eigene Darstellung.

<sup>5</sup> 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.

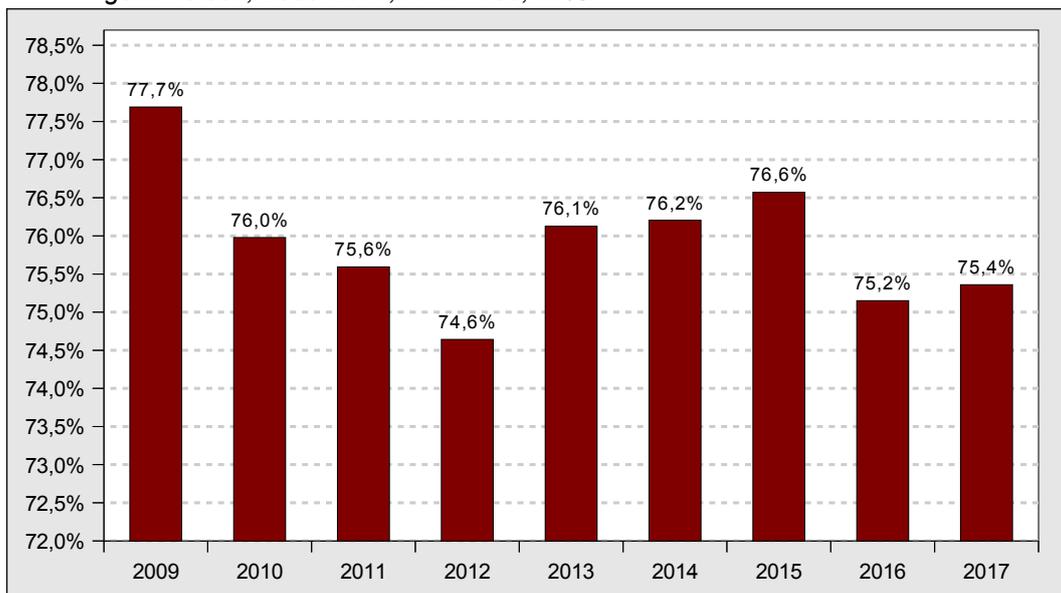
<sup>6</sup> Berechnungsstand: August 2017/Februar 2018.

<sup>7</sup> 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.

Mecklenburg-Vorpommern weist mit 26.560 Euro je Einwohner die geringste Wirtschaftskraft aller Länder auf. Sachsen-Anhalt (27.221 Euro je Einwohner) und Brandenburg (27.675 Euro je Einwohner) folgen. Die Wirtschaftskraft der FFW liegt mit 35.245 Euro je Einwohner dagegen wesentlich höher.

(11) Abbildung 4 verdeutlicht, dass die Angleichung der Wirtschaftskraft Mecklenburg-Vorpommerns an die FFW nicht wesentlich voranschreitet. 2017 lag das BIP je Einwohner bei lediglich 75,4 % desjenigen der FFW. Es liegt damit noch immer unter dem Anteil des Jahres 2009.

Abbildung 4: Angleichungsprozess Mecklenburg-Vorpommerns beim nominalen BIP je EW in jeweiligen Preisen, 2009-2017, FFW=100, in %

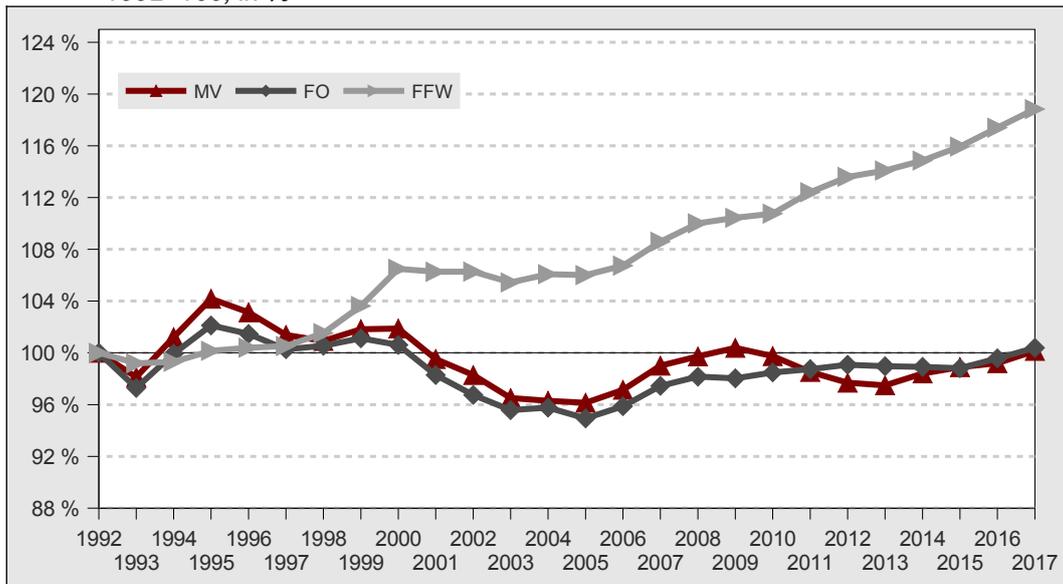


Quelle: AK VGR und ZDL; eigene Darstellung.

(12) Nur mit strukturellen und nachhaltigen Maßnahmen kann der Aufholprozess vorangetrieben werden. Hierzu könnten der Ausbau des Verkehrsnetzes oder die Verbesserung der Bildungsinfrastruktur zählen. Zusätzliche konsumtive Ausgaben sollten hingegen vermieden werden.

(13) Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Erwerbstätigkeit, die die Lage des Arbeitsmarktes widerspiegelt.

Abbildung 5: Entwicklung der Erwerbstätigkeit (am Arbeitsort) im Ländervergleich, 1992-2017, 1992=100, in %



Quelle: AK ETR; eigene Darstellung.

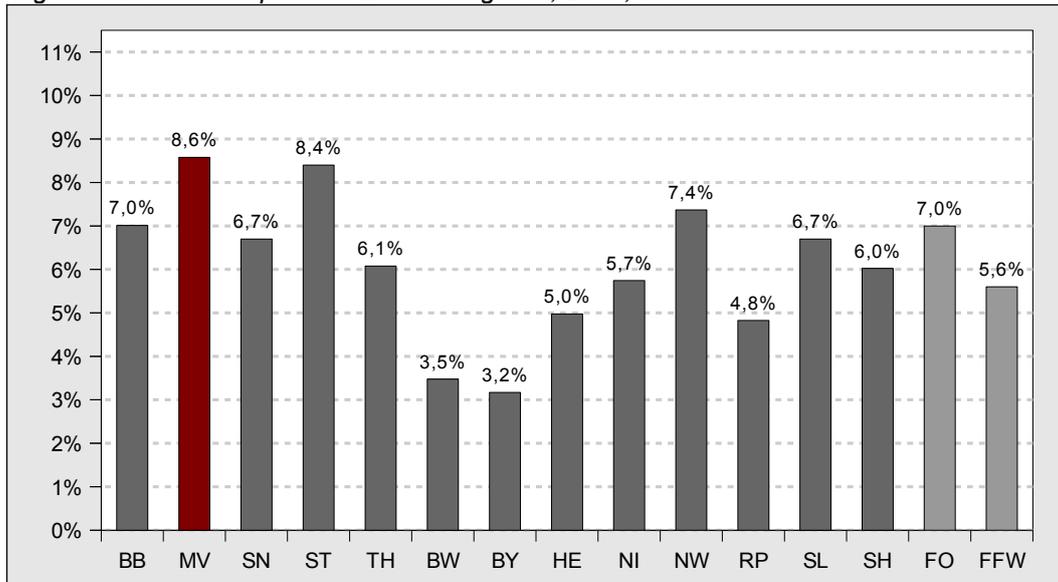
Die Anzahl der Erwerbstätigen mit Arbeitsort in Mecklenburg-Vorpommern liegt 2017 ungefähr auf dem Niveau von 1992.<sup>8</sup> Selbiges ist für die FO festzustellen. Erneut zeigt sich aber ein deutlicher Abstand gegenüber den FFW. Diese lagen 2017 bei 118,8 % des Ausgangswertes von 1992. Der vorhandene Abstand hat sich somit in den letzten Jahren noch weiter vergrößert, obwohl die Anzahl der Erwerbstätigen in Mecklenburg-Vorpommern seit 2013 leicht gestiegen ist.<sup>9</sup>

(14) Ausdruck der wirtschaftlichen Situation in Mecklenburg-Vorpommern ist auch die vergleichsweise hohe Arbeitslosenquote (vgl. Abbildung 6).

<sup>8</sup> Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Gesamtbevölkerung gegenüber 1991 auch absolut abgenommen hat (vgl. Abbildung 1).

<sup>9</sup> Die Entwicklung lässt sich zumindest teilweise durch die steigende Zahl erwerbstätiger Frauen in den alten Bundesländern erklären.

Abbildung 6: Arbeitslosenquote im Ländervergleich, 2017, in %



Quelle: ZDL; eigene Darstellung.

In Mecklenburg-Vorpommern lag die Arbeitslosenquote 2017 bei 8,6 % und damit über der Quote der FO mit 7,0 %. Lediglich Sachsen-Anhalt weist mit 8,4 % einen ähnlich hohen Anteil von Arbeitslosen an den Erwerbspersonen auf. Die Arbeitslosenquote bei den FFW ist mit 5,6 % deutlich niedriger. Hier reicht die Spanne von 4,8 % (Rheinland-Pfalz) bis 6,7 % (Saarland). Festzuhalten bleibt allerdings auch, dass die Zahl der Arbeitslosen weiter zurückgegangen ist und sich die Arbeitsmarktsituation stetig verbessert.

## **2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich**

(15) Mithilfe von vier Kennzahlen wird im nachfolgenden Abschnitt die Finanzlage der Flächenländer Deutschlands im Jahr 2017 dargestellt (vgl. Abbildung 7). Daran schließt sich eine detailliertere finanzwirtschaftliche Analyse für Mecklenburg-Vorpommern an, bei der sowohl die aktuelle Situation als auch zukünftige Entwicklungen betrachtet werden.

Der Finanzierungssaldo gibt einen ersten Überblick über die Situation der Haushalte im Jahr 2017. Nur Nordrhein-Westfalen und das Saarland wiesen 2017 ein Finanzierungsdefizit aus. Alle anderen Länder erreichten einen positiven Wert. Der Finanzierungssaldo von Mecklenburg-Vorpommern lag 2017 bei 420 Euro je Einwohner. Dies ist der zweithöchste Wert im Ländervergleich.

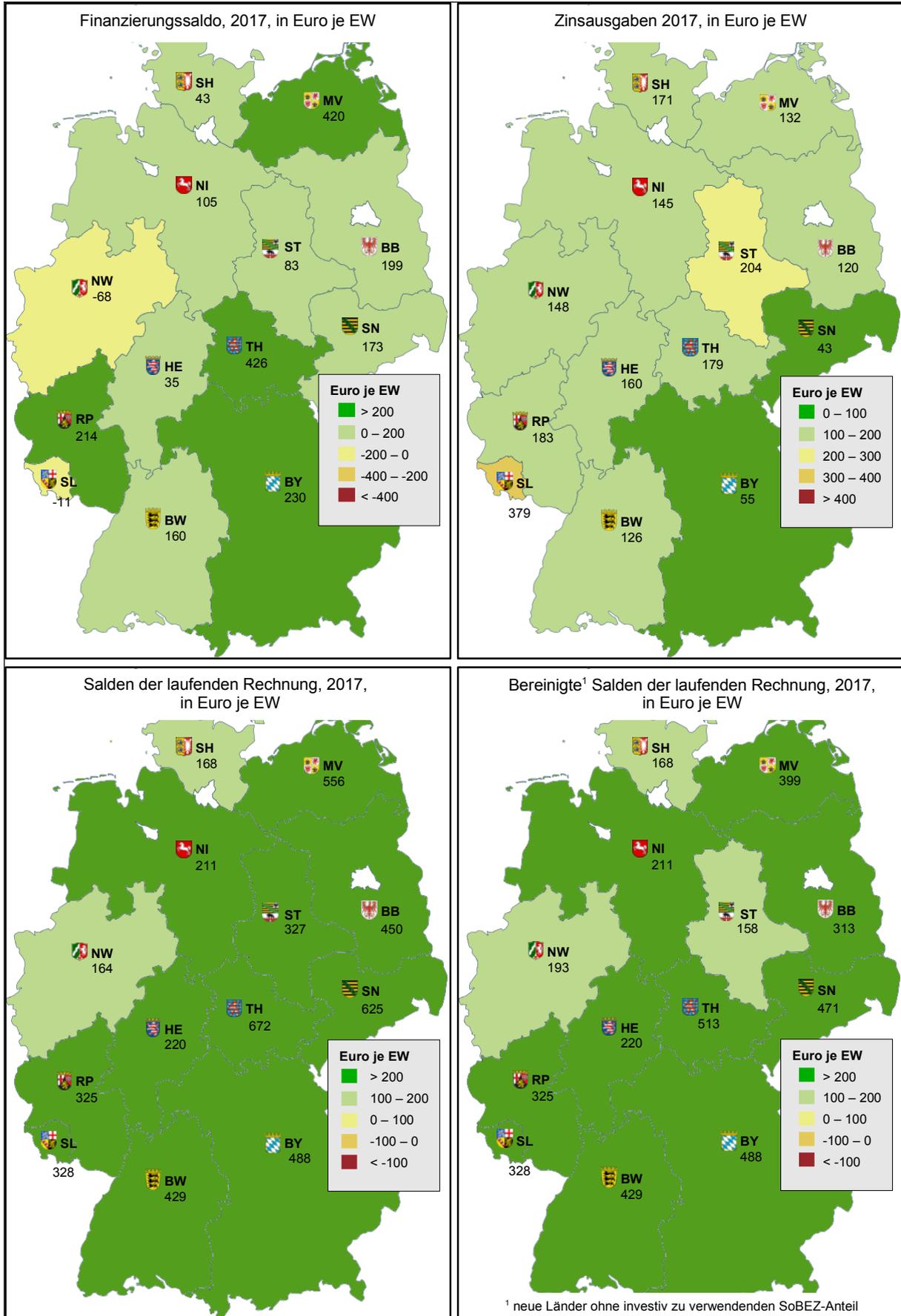
Die Zinsausgaben (am Kreditmarkt) sind ein Indikator für die fiskalischen Belastungen, die sich aus der in der Vergangenheit aufgehäuften Verschuldung ergeben. Die niedrigsten Ausgaben hat Sachsen mit 43 Euro je Einwohner. Das Saarland weist mit 379 Euro den höchsten Wert aus. In Mecklenburg-Vorpommern betragen die Zinslasten im Berichtsjahr 132 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 2017 in allen Ländern positiv war. Das Pro-Kopf-Ergebnis bemisst sich dabei in einer Spannweite von 164 Euro (Nordrhein-Westfalen) bis 672 Euro (Thüringen). Mecklenburg-Vorpommern kann mit 556 Euro je Einwohner den dritthöchsten Überschuss unter den Bundesländern 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 157 Euro auf 399 Euro je Einwohner. Der Wert von Brandenburg geht von 450 Euro auf 313 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.

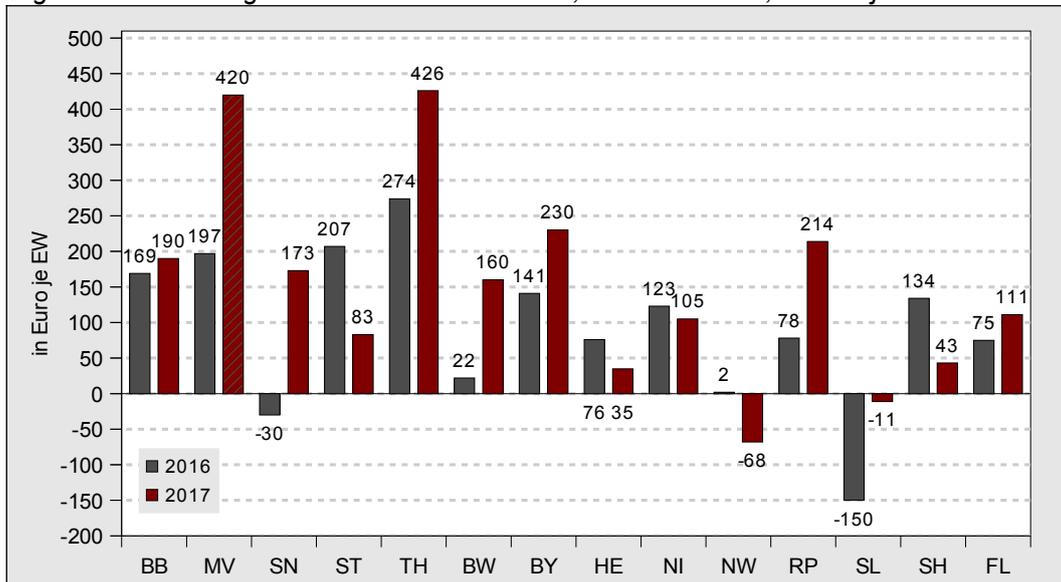
Der höchste einwohnerbezogene Saldo nach Bereinigung ist in Bayern mit 488 Euro zu verzeichnen. Den niedrigsten Wert weist weiterhin Sachsen-Anhalt mit 158 Euro je Einwohner auf.

Abbildung 7: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2017, in Euro je EW



(16) Abbildung 8 zeigt die Finanzierungssalden der Flächenländer im Vergleich von 2016 zu 2017. Im Durchschnitt aller Flächenländer lag der Finanzierungssaldo im Jahr 2017 bei 111 Euro je Einwohner (2016: 75 Euro je Einwohner) und war damit erneut deutlich im Plus.

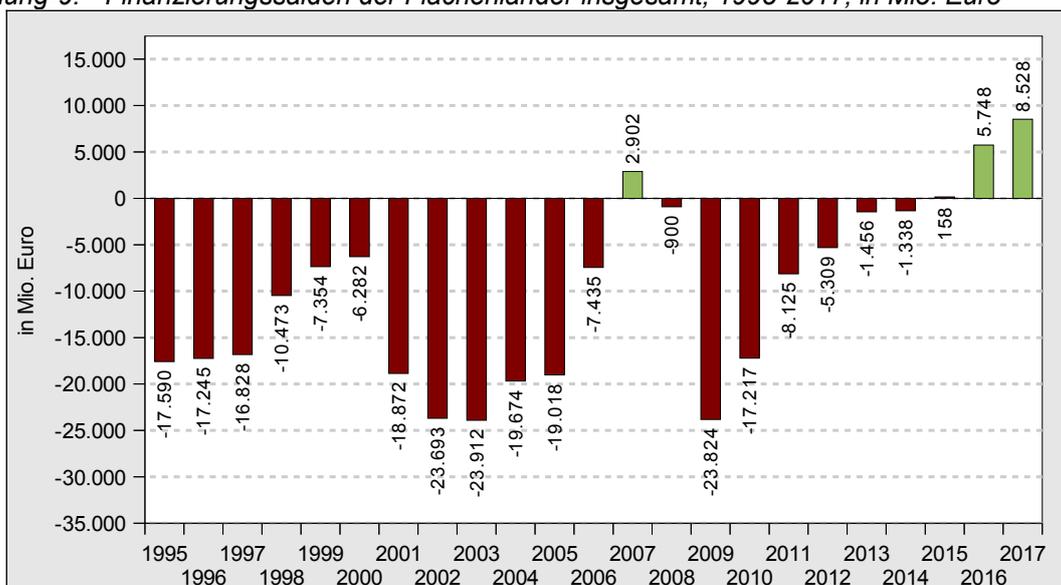
Abbildung 8: Finanzierungssalden der Flächenländer, 2016 und 2017, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Die Pro-Kopf-Ergebnisse liegen 2017 zwischen -68 Euro (Nordrhein-Westfalen) und 426 Euro (Thüringen). 2016 bewegte sich das einwohnerbezogene Ergebnis in einem Korridor von -150 Euro (Saarland) bis 274 Euro (Thüringen). Der Unterschied zwischen dem Höchstwert und dem niedrigsten Wert ist zwar damit gestiegen, dennoch sind die Überschüsse der Flächenländer in Höhe von 8.528,3 Mio. Euro im Jahr 2017 beachtlich. Abbildung 9 zeigt, dass dies mit Abstand der höchste Überschuss seit 1995 ist.

Abbildung 9: Finanzierungssalden der Flächenländer insgesamt, 1995-2017, in Mio. Euro



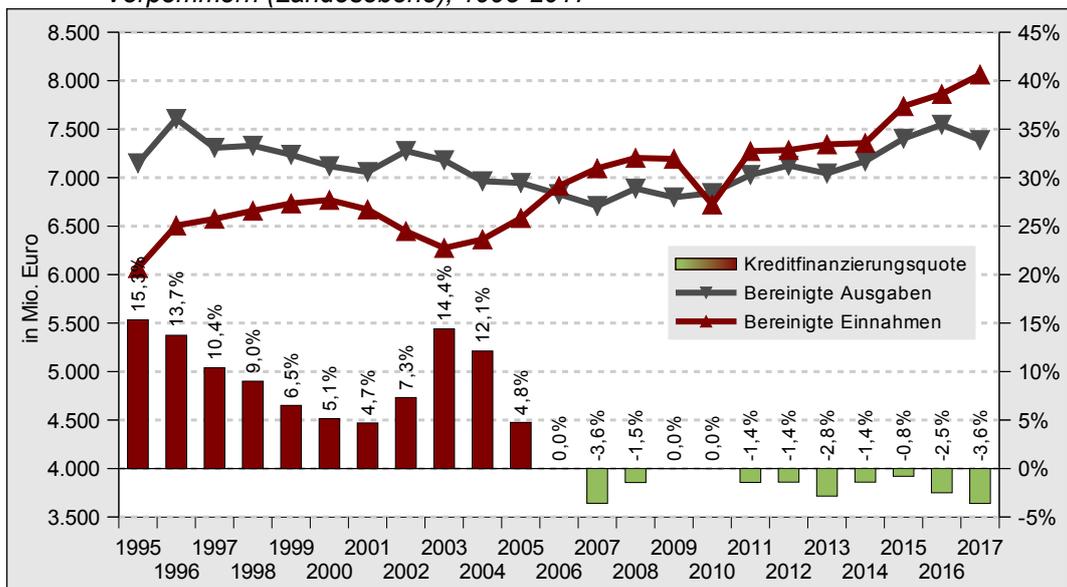
Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

## 2.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

(17) Abbildung 10 zeigt für die Jahre 1995 bis 2017 die bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie die Kreditfinanzierungsquote Mecklenburg-Vorpommerns auf Basis statistischer Daten.

2017 betragen die bereinigten Einnahmen 8.062,9 Mio. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr sind diese leicht angestiegen (+2,5 %). Die bereinigten Ausgaben beliefen sich 2017 auf 7.387,1 Mio. Euro und nahmen gegenüber dem Vorjahr um 2,1 % ab.

Abbildung 10: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1995-2017



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(18) Die Kreditfinanzierungsquote lag 2017 bei rechnerisch -3,6 %. Damit hat es auch im Berichtsjahr – genau wie in den vorherigen elf Jahren – keine Nettokreditaufnahme gegeben. Zuletzt war 2005 eine Nettokreditaufnahme erforderlich. Infolgedessen wurden Schulden getilgt.

(19) Die vorstehenden Analysen basieren auf Daten der amtlichen Statistik (Vierteljahreskassenstatistik (SFK-3)). In den nachfolgenden Tabellen 2 und 3 sind wesentliche Finanzdaten dargestellt, die die Entwicklung des Landeshaushalts anhand von Ist-Ansätzen für die Haushaltsjahre von 2013 bis 2017 sowie die Soll-Ansätze für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 abbilden.

(20) Tabelle 2 ist zu entnehmen, dass die bereinigten Einnahmen 2017 im Vorjahresvergleich gestiegen sind (+1,6 %, +128,9 Mio. Euro). Sie betragen 7.991,4 Mio. Euro. Zurückzuführen ist die Entwicklung insbesondere auf den kräftigen Zuwachs der Steuereinnahmen. Diese haben sich um 295,9 Mio. Euro bzw. 6,5 % erhöht. Auch die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sind von 488 Mio. Euro auf 528,3 Mio. Euro gestiegen (+8,3 %). Regelgebunden gesunken sind hingegen vor allem die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für teilungsbedingte Lasten von 452,5 Mio. Euro auf 377,1 Mio. Euro (-16,7 %). Daneben ist auch die Position Nettokreditaufnahme bei Sondervermögen in Höhe von 71,6 Mio. Euro zu beachten, die aus Transparenzgründen mit der Jahresrechnung 2017 ausgewiesen wurde.

(21) Tabelle 3 zeigt, dass die bereinigten Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr gesunken sind (-2,1 %, -158,6 Mio. Euro). Sie betragen 7.387,5 Mio. Euro. Mitursächlich sind die gesunkenen Zinsausgaben am Kreditmarkt. Hier ist eine Reduzierung von 249,7 Mio. Euro auf 212 Mio. Euro zu verzeichnen (-15,1 %). Reduziert wurden auch die Zuweisungen und Zuschüsse (-0,7 %, -26 Mio. Euro). Die Tilgungen am Kreditmarkt sind von 190,2 Mio. Euro auf 262,1 Mio. Euro gestiegen. Besonders stark sind darüber hinaus im Vergleich zum Vorjahr die Investitionsausgaben gesunken (-13,4 %, -137,6 Mio. Euro).

(22) Die Reduzierungen bei den konsumtiven Ausgaben sind positiv zu sehen, weil diese nicht vermögenswirksam sind. Anders zu bewerten sind hingegen die gesunkenen Investitionsausgaben, da nur mit einer ausreichenden Investitionstätigkeit eine wirtschaftlich positive Entwicklung des Landes gewährleistet werden kann.

Tabelle 2: Ist-Einnahmen 2013-2017 sowie Soll-Ansätze der Einnahmen 2018 und 2019

<b>Einnahmen</b> - in Mio. Euro -	<b>Grupp.- Nr.</b>	<b>Ist 2013</b>	<b>Ist 2014</b>	<b>Ist 2015</b>	<b>Ist 2016</b>	<b>Ist 2017</b>	<b>Soll 2018</b>	<b>Soll 2019</b>
<b>Steuern und steuerähnliche Abgaben</b>	0	<b>3.910,6</b>	<b>4.222,5</b>	<b>4.417,7</b>	<b>4.542,6</b>	<b>4.844,5</b>	<b>4.849,4</b>	<b>4.960,5</b>
Steuern		3.897,0	4.210,7	4.406,0	4.529,8	4.825,7	4.834,1	4.945,3
<b>Verwaltungseinnahmen</b>	1	<b>332,1</b>	<b>349,9</b>	<b>370,6</b>	<b>377,6</b>	<b>365,7</b>	<b>288,2</b>	<b>284,9</b>
<b>Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	2	<b>2.576,1</b>	<b>2.371,4</b>	<b>2.483,4</b>	<b>2.354,3</b>	<b>2.344,0</b>	<b>2.386,3</b>	<b>2.339,4</b>
Länderfinanzausgleich		469,1	463,8	479,9	488,0	528,3	531,0	538,0
Allgemeine BEZ		182,3	184,1	188,5	197,6	217,6	218,0	228,0
SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		689,6	608,7	533,3	452,5	377,1	296,3	220,9
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	99,5	99,5	99,5	99,5	64,5	64,5
<b>Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen</b>	3 ohne 31/32	<b>660,5</b>	<b>640,7</b>	<b>617,0</b>	<b>783,0</b>	<b>541,2</b>	<b>550,3</b>	<b>556,0</b>
investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	524,5	412,9	465,7	588,1	437,2	573,4	515,8
Entnahme aus Rücklagen	35	130,1	202,7	117,3	156,5	59,4	6,6	16,8
Überschüsse aus Vorjahren	36	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Globale Mehr- und Mindereinnahmen	37	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-80,0	-30,0
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	6,0	25,1	34,0	38,4	44,6	50,3	53,3
<b>Nettokreditaufnahme</b>	31/32	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>71,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Gesamteinnahmen</b>		<b>7.479,2</b>	<b>7.584,5</b>	<b>7.888,6</b>	<b>8.057,4</b>	<b>8.167,0</b>	<b>8.074,2</b>	<b>8.140,8</b>
<b>Bereinigte Einnahmen*</b>		<b>7.343,2</b>	<b>7.356,7</b>	<b>7.737,4</b>	<b>7.862,5</b>	<b>7.991,4</b>	<b>8.017,3</b>	<b>8.070,6</b>
Bereinigte laufende Einnahmen (ohne OGr 33/34)		6.818,7	6.943,8	7.271,7	7.274,5	7.554,2	7.443,9	7.554,8
Nachrichtlich: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen (LFA/FehlbetragsBEZ)		<b>4.548,4</b>	<b>4.858,6</b>	<b>5.074,4</b>	<b>5.215,4</b>	<b>5.571,6</b>	<b>5.583,1</b>	<b>5.711,3</b>
<b>- relative Abweichung zum Vorjahr - in %</b>	<b>Grupp.- Nr.</b>	<b>Ist 2013</b>	<b>Ist 2014</b>	<b>Ist 2015</b>	<b>Ist 2016</b>	<b>Ist 2017</b>	<b>Soll 2018</b>	<b>Soll 2019</b>
<b>Steuern und steuerähnliche Abgaben</b>	0	<b>2,5%</b>	<b>8,0%</b>	<b>4,6%</b>	<b>2,8%</b>	<b>6,6%</b>	<b>0,1%</b>	<b>2,3%</b>
Steuern		2,4%	8,0%	4,6%	2,8%	6,5%	0,2%	2,3%
<b>Verwaltungseinnahmen</b>	1	<b>9,3%</b>	<b>5,4%</b>	<b>5,9%</b>	<b>1,9%</b>	<b>-3,1%</b>	<b>-21,2%</b>	<b>-1,1%</b>
<b>Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	2	<b>-1,9%</b>	<b>-7,9%</b>	<b>4,7%</b>	<b>-5,2%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>1,8%</b>	<b>-2,0%</b>
Länderfinanzausgleich		1,9%	-1,1%	3,5%	1,7%	8,3%	0,5%	1,3%
Allgemeine BEZ		0,3%	1,0%	2,4%	4,8%	10,1%	0,2%	4,6%
SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		-9,9%	-11,7%	-12,4%	-15,2%	-16,7%	-21,4%	-25,5%
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		0,0%	9,4%	0,0%	0,0%	0,0%	-35,1%	0,0%
<b>Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen</b>	3 ohne 31/32	<b>-20,0%</b>	<b>-3,0%</b>	<b>-3,7%</b>	<b>26,9%</b>	<b>-30,9%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,0%</b>
investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	-2,7%	-21,3%	12,8%	26,3%	-25,7%	31,1%	-10,0%
Entnahme aus Rücklagen	35	-53,8%	55,9%	-42,1%	33,4%	-62,0%	-89,0%	155,9%
Überschüsse aus Vorjahren	36	-	-	-	-	-	-	-
Globale Mehr- und Mindereinnahmen	37	-	-	-	-	-	-	-62,5%
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	44,0%	320,4%	35,6%	13,0%	16,1%	12,8%	6,0%
<b>Nettokreditaufnahme</b>	31/32	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Gesamteinnahmen</b>		<b>-1,2%</b>	<b>1,4%</b>	<b>4,0%</b>	<b>2,1%</b>	<b>1,4%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>0,8%</b>
<b>Bereinigte Einnahmen*</b>		<b>0,8%</b>	<b>0,2%</b>	<b>5,2%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,6%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,7%</b>
Bereinigte laufende Einnahmen (ohne OGr 33/34)		1,1%	1,8%	4,7%	0,0%	3,8%	-1,5%	1,5%
Nachrichtlich: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen (LFA/FehlbetragsBEZ)		2,3%	6,8%	4,4%	2,8%	6,8%	0,2%	2,3%

\* Gesamteinnahmen ohne Nettokreditaufnahme (31/32), Entnahme aus Rücklagen (35), Überschüsse aus Vorjahren (36) und haushaltstechnische Verrechnungen (38)

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Tabelle 3: Ist-Ausgaben 2013-2017 sowie Soll-Ansätze der Ausgaben 2018 und 2019

Ausgaben - in Mio. Euro -	Grupp.- Nr.	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Soll 2018	Soll 2019
<b>Personalausgaben</b>	4	1.797,8	1.862,2	1.907,5	1.932,5	1.960,4	2.062,7	2.146,4
<b>Sächliche Verwaltungsausgaben</b>	51-54	393,4	401,4	414,2	424,5	426,0	494,7	508,4
<b>Zinsausgaben am Kreditmarkt</b>	57	342,4	316,8	284,0	249,7	212,0	242,5	244,8
<b>Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt</b>	59	200,0	100,0	60,0	190,2	262,1	0,0	0,0
<b>Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	6	3.399,2	3.472,4	3.743,2	3.910,4	3.884,4	4.005,6	4.017,8
Kommunaler Finanzausgleich		1.058,9	1.011,9	1.027,4	1.038,6	987,7	1.020,4	1.031,2
Soziale Sicherung		1.242,1	1.290,0	1.389,9	1.475,2	1.480,3	-	-
Soziale Leistungen		-	-	-	-	-	1.594,2	1.604,9
Schuldendiensthilfen		14,1	11,5	5,6	5,2	0,4	0,2	0,1
<b>Investitionsausgaben</b>	7,8	1.096,5	1.116,5	1.053,2	1.029,0	891,4	1.204,0	1.152,7
Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	247,8	260,1	248,9	232,7	221,6	285,3	271,5
sonstige Sachinvestitionen	81,82	46,5	76,3	60,6	81,8	55,9	67,1	70,5
Investitionsförderung	83-89	802,2	780,1	341,2	714,5	613,9	851,6	810,7
Kommunaler Finanzausgleich		156,9	140,8	147,7	147,1	139,7	148,2	148,9
<b>Besondere Finanzierungsausgaben</b>	9	250,0	315,4	426,6	321,2	517,3	50,3	53,3
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	244,0	290,3	392,5	282,8	472,7	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	6,0	25,1	34,0	38,4	44,6	50,3	53,3
<b>Gesamtausgaben</b>		7.479,3	7.584,5	7.888,6	8.057,4	8.167,0	8.074,2	8.140,8
<b>Bereinigte Ausgaben*</b>		7.029,3	7.169,2	7.402,1	7.546,1	7.387,5	8.023,9	8.087,4
Bereinigte laufende Ausgaben (ohne HGr 7,8)		5.932,8	6.052,7	6.348,9	6.517,1	6.496,1	6.819,8	6.934,7
- relative Abweichung zum Vorjahr - in %	Grupp.- Nr.	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Soll 2018	Soll 2019
<b>Personalausgaben</b>	4	2,6%	3,6%	2,4%	1,3%	1,4%	5,2%	4,1%
<b>Sächliche Verwaltungsausgaben</b>	51-54	5,3%	2,0%	3,2%	2,5%	0,4%	16,1%	2,8%
<b>Zinsausgaben am Kreditmarkt</b>	57	-6,6%	-7,5%	-10,3%	-12,1%	-15,1%	14,4%	0,9%
<b>Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt</b>	59	100,0%	-50,0%	-40,0%	217,0%	37,8%	0,0%	0,0%
<b>Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	6	1,7%	2,2%	7,8%	4,5%	-0,7%	3,1%	0,3%
Kommunaler Finanzausgleich		10,4%	-4,4%	1,5%	1,1%	-4,9%	3,3%	1,1%
Soziale Sicherung		3,6%	3,9%	7,7%	6,1%	0,3%	-	-
Soziale Leistungen		-	-	-	-	-	7,7%	0,7%
Schuldendiensthilfen		-6,6%	-18,4%	-51,3%	-7,1%	-92,3%	-50,0%	-50,0%
<b>Investitionsausgaben</b>	7,8	-14,1%	1,8%	-5,7%	-2,3%	-13,4%	35,1%	-4,3%
Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	-4,0%	4,9%	-4,3%	-6,5%	-4,7%	28,8%	-4,8%
sonstige Sachinvestitionen	81,82	-3,7%	64,2%	-20,6%	35,1%	-31,7%	19,9%	5,2%
Investitionsförderung	83-89	-17,3%	-2,7%	-56,3%	109,4%	-14,1%	38,7%	-4,8%
Kommunaler Finanzausgleich		1,0%	-10,3%	4,9%	-0,4%	-5,0%	6,1%	0,5%
<b>Besondere Finanzierungsausgaben</b>	9	-30,1%	26,2%	35,3%	-24,7%	61,1%	-90,3%	6,0%
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	-31,0%	19,0%	35,2%	-28,0%	67,2%	-	-
Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96	-	-	-	-	-	-	-
Globale Mehr- und Minderausgaben	97	-	-	-	-	-	-	-
Haushaltstechnische Verrechnungen	98	44,0%	320,4%	35,6%	12,9%	16,1%	12,8%	6,0%
<b>Gesamtausgaben</b>		-1,2%	1,4%	4,0%	2,1%	1,4%	-1,1%	0,8%
<b>Bereinigte Ausgaben*</b>		-1,2%	2,0%	3,2%	1,9%	-2,1%	8,6%	0,8%
Bereinigte laufende Ausgaben (ohne HGr 7,8)		1,7%	2,0%	4,9%	2,7%	-0,3%	5,0%	1,7%

\* 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.

(23) Als Differenz aus den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben ergibt sich für das Jahr 2017 ein positiver Finanzierungssaldo von 603,9 Mio. Euro. Im Vorjahresvergleich fällt dieser um 287,4 Mio. Euro höher aus. In dieses Ergebnis ist die saldierte Netto-Tilgung des Gesamthaushalts von 190,5 Mio. Euro eingeflossen, die sich aus der Nettokreditaufnahme bei Sondervermögen (71,6 Mio. Euro) und den Netto-Tilgungen am Kreditmarkt (262,1 Mio. Euro) ergibt. Wäre der geltenden Buchungssystematik entsprechend die Netto-Kreditaufnahme bei Sondervermögen nicht berücksichtigt worden, hätte sich entsprechend ein Finanzierungssaldo von 675,5 Mio. Euro ergeben. Dies entspräche auch dem Wert, der in der amtlichen Statistik ausgewiesen wird. Dementsprechend wäre es auch sachgerecht, wenn die Zinsausgaben für Kredite bei Sondervermögen (13,35 Mio. Euro für 403,6 Mio. Euro Schulden bei Versorgungsfonds und bei Versorgungsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern) den Zinsausgaben am Kreditmarkt hinzugerechnet würden. In dem Betrag von 13,35 Mio. Euro spiegelt sich der politisch gesetzte Zinssatz nach § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2018/2019 von 4,00 % wider. Aus Sicht des Landesrechnungshofes wird hier das Gebot der Haushaltsklarheit verletzt. Der Ausgleich der zurzeit am Markt nicht zu erwirtschaftenden Zielrendite für Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage sollte daher transparent über eine Sonderzuführung am Jahresende und nicht mittels per Haushaltsgesetz festgelegter Zinszahlungen erfolgen.

(24) Die Soll-Zahlen für 2018 und 2019 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 nach wie vor bleiben, ein Ausgabenwachstum zu erreichen, das unterhalb des Einnahmewachstums liegt.

(25) Zu beachten ist, dass im Jahr 2017 die Kreditaufnahmen und -tilgungen bei Sondervermögen in den Obergruppen 31 bzw. 58 gebucht wurden.

(26) Das Finanzministerium weist darauf hin, dass *„ähnlich gelagerte Sachverhalte in den anderen Ländern hingegen im Regelfall über die Obergruppen 32 und 59 abgewickelt“* worden seien.

Ferner führt es aus, dass der Bund-/Länderarbeitsausschuss „Haushaltsrecht und -systematik“ diese Problematik aufgegriffen und im Jahr 2018 den Gruppierungsplan geändert habe. Im Ergebnis seien die Buchungsvorgänge des Landes im Jahr 2017, die zu den Buchungen in den Obergruppen 31 bzw. 58 geführt haben, ab 2018 den Obergruppen 32 bzw. 59 zuzuordnen. Insofern sei 2017 das einzige Jahr, in dem die Obergruppen 31 bzw. 58 im Landeshaushalt verwendet worden seien. Dies würde Zeitreihenanalysen und die Vergleichbarkeit mit anderen Ländern einschränken.

(27) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass zukünftig eine einheitliche Buchungspraxis vollzogen wird. Zudem weist er darauf hin, dass die Vergleichbarkeit der Werte in den nachstehenden Tabellen durch die verwendete Systematik gegeben ist.

## 2.2 Einnahmen des Landes im Jahr 2017

(28) 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.

(29) Die bereinigten Einnahmen pro Kopf sind im Vergleich zum Vorjahr um 119 Euro auf 5.006 Euro deutlich gestiegen. Dies entspricht einer prozentualen Steigerung von 2,4 %. Zu den beiden Vergleichsgruppen weist Mecklenburg-Vorpommern rechnerische Mehreinnahmen in Höhe von 1.532 Mio. Euro (FFW) bzw. 588 Mio. Euro (FO) auf (vgl. Tabelle 4).

Die laufenden Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns nahmen gegenüber 2016 ebenfalls zu. Auf die Einwohner bezogen lagen diese im Jahr 2017 bei 4.589 Euro; 2016 betrug sie noch 4.424 Euro. Gegenüber den FFW und den FO bestehen mit 1.003 Mio. Euro bzw. 270 Mio. Euro auch 2017 damit rechnerische Mehreinnahmen.

Tabelle 4: Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2017, in Euro je EW

	MV	FFW	FO	auf Bevölkerung von M-V hochgerechnete Mehr(+)/Min-dereinnahmen(-)	
				FFW	FO
Bevölkerung 30.06.2017	1.610.788	15.915.066	10.958.608		
<b>Einnahmeart</b>	in Euro je EW			in Mio. Euro	
<b>Einnahmen der laufenden Rechnung</b>	<b>4.589</b>	<b>3.966</b>	<b>4.421</b>	<b>1.003</b>	<b>270</b>
darunter:					
Steuereinnahmen	2.996	3.082	2.998	-138	-3
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	27	48	26	-34	2
LFA-Zuweisungen (nach der SFK3)	328	104	277	361	82
Laufende Zahlungen vom Bund	1.010	496	908	829	165
Gebühren	64	47	49	28	23
<b>Einnahmen der Kapitalrechnung</b>	<b>417</b>	<b>108</b>	<b>219</b>	<b>498</b>	<b>318</b>
darunter:					
Vermögensveräußerungen	3	1	2	4	2
Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen	246	68	163	286	133
Vermögensübertragungen von anderen Bereichen (insbes. EU)	70	10	43	98	43
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>5.006</b>	<b>4.054</b>	<b>4.641</b>	<b>1.532</b>	<b>588</b>

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Wesentliche Ursache für die hochgerechneten Mehreinnahmen im Vergleich zu den FFW sind die laufenden Zahlungen des Bundes für Mecklenburg-Vorpommern von insgesamt

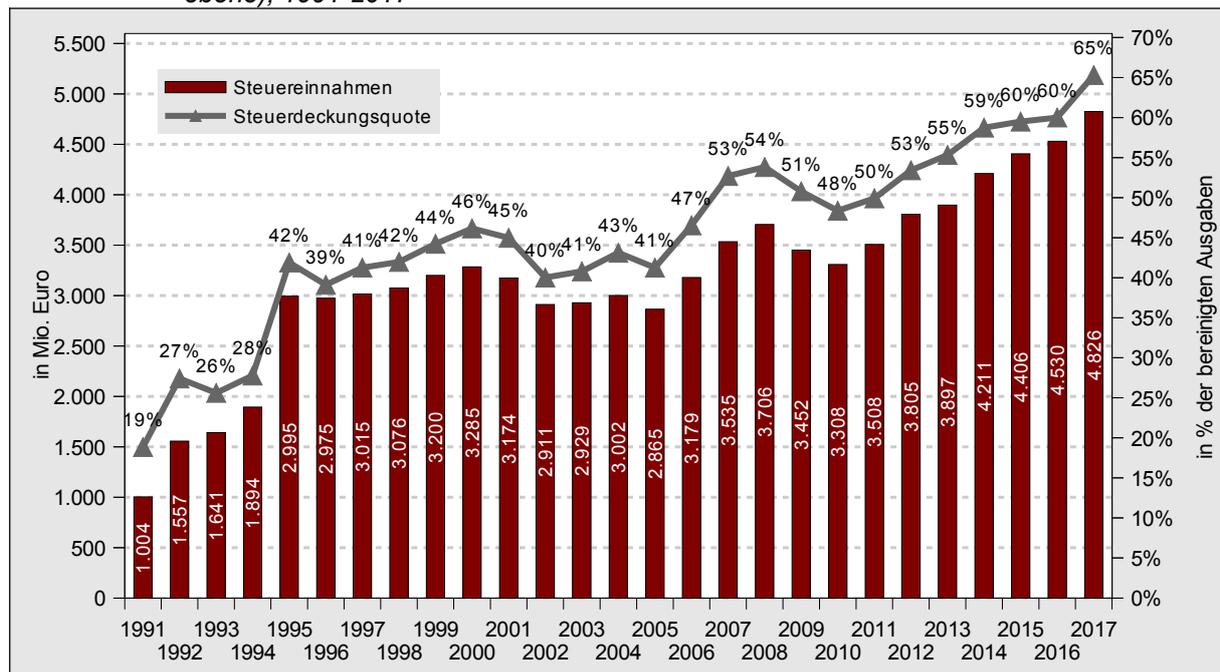
829 Mio. Euro. Bestandteil dieser Zahlungen sind u. a. die SoBEZ für teilungsbedingte Lasten.

(30) Die Einnahmen der Kapitalrechnung haben sich in Mecklenburg-Vorpommern im Vorjahresvergleich rückläufig entwickelt. Im Jahr 2017 betrug sie nur noch 417 Euro je Einwohner. Der prozentuale Rückgang lag bei 10,1 %. Die Abnahme ist auf die rückläufige Entwicklung bei den Vermögensübertragungen von anderen Bereichen (insbesondere EU) zurückzuführen (-58,6 %).

(31) Im Sog der guten Konjunktur haben sich die Steuereinnahmen des Landes auch 2017 weiter positiv entwickelt (vgl. Abbildung 11). Mit 4.826 Mio. Euro (2.996 Euro je Einwohner) sind sie um rd. 296 Mio. Euro angestiegen und erreichten somit einen neuen Höchststand.

Im Zuge dessen ist auch die Steuerdeckungsquote<sup>10</sup> gestiegen. Sie belief sich im Berichtsjahr auf 65 % und erreichte somit ebenfalls ihren höchsten Stand seit 1991. 2015 betrug sie noch 60 %.

Abbildung 11: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1991-2017

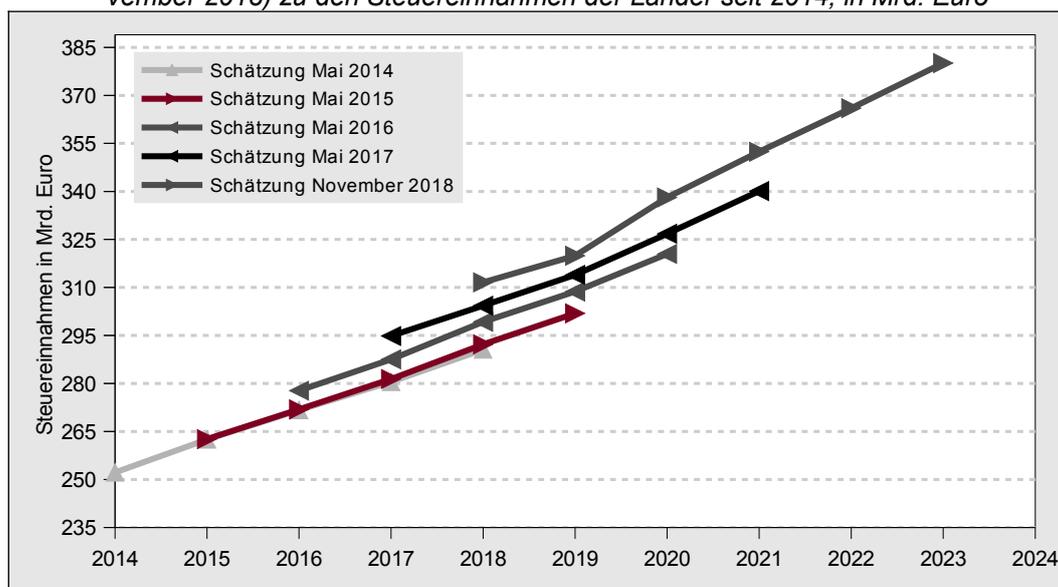


Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(32) Abbildung 12 zeigt die vom Arbeitskreis Steuerschätzung prognostizierten Steuereinnahmen der Länder bis zum Jahr 2023.

<sup>10</sup> Die Steuerdeckungsquote berechnet sich aus dem Verhältnis von Steuereinnahmen und bereinigten Ausgaben.

Abbildung 12: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (Mai des jeweiligen Jahres und November 2018) zu den Steuereinnahmen der Länder seit 2014, in Mrd. Euro



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Danach erhöht sich das Länder-Steueraufkommen von 298,4 Mrd. Euro (Ist-Ergebnis) in 2017 auf 380,1 Mrd. Euro in 2023. Die Länder können in allen Schätzjahren mit Mehreinnahmen rechnen, allerdings wird mit einer abnehmenden Wachstumsdynamik gerechnet werden müssen. Der kräftige Einnahmezuwachs von 2019 auf 2020 ist auf die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs ab dem Jahr 2020 zurückzuführen.

### 2.3 Ausgaben des Landes im Jahr 2017

(33) 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.

(34) Die bereinigten Ausgaben sind im Vergleich zum Vorjahr um 104 Euro auf 4.586 Euro je Einwohner gesunken (vgl. Tabelle 5). Dies entspricht einer Reduzierung um 2,2 %. Trotzdem liegen die bereinigten Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern höher als in den beiden Vergleichsländergruppen.

Die rechnerischen Mehrausgaben gegenüber den FFW betragen 1.041 Mio. Euro und sind im Vorjahresvergleich zurückgegangen (-382 Mio. Euro). Gegenüber den FO sind die rechnerischen Mehrausgaben im Jahr 2017 ebenfalls gesunken. Sie betragen nur noch 247 Mio. Euro (-244 Mio. Euro).

Tabelle 5: Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2017, in Euro je EW

	MV	FFW	FO	auf Bevölkerung von M-V hochgerechnete Mehr-(+)/Min-derausgaben(-)	
				FFW	FO
Bevölkerung 30.06.2017	1.610.788	15.915.066	10.958.608		
<b>Ausgabeart</b>	in Euro je EW			in Mio. EUR	
<b>Ausgaben der laufenden Rechnung</b>	<b>4.033</b>	<b>3.727</b>	<b>3.888</b>	<b>493</b>	<b>234</b>
darunter:					
Personalausgaben insgesamt	1.217	1.487	1.120	-434	156
<i>darunter:</i>					
<i>Versorgung</i>	85	428	80	-552	9
<i>aktives Personal</i>	1.132	1.059	1.040	117	147
Laufender Sachaufwand	318	265	338	85	-32
Zinsausgaben	132	174	120	-69	19
Laufende Zahlungen an Gemeinden	1.339	1.181	1.229	253	177
Laufende Zahlungen an Zweckverbände	1	26	46	-40	-73
Sozialausgaben	85	54	92	49	-11
Zahlungen an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen	499	362	523	222	-38
Zahlungen an soziale Einrichtungen	101	109	123	-13	-36
<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	<b>553</b>	<b>213</b>	<b>545</b>	<b>547</b>	<b>13</b>
darunter:					
Sachinvestitionen	172	41	113	211	96
Vermögensübertragungen an Gemeinden	207	60	174	238	54
Vermögensübertragungen an Zweckverbände	2	1	4	0	-4
Vermögensübertragungen an sonstige Bereiche	0	0	0	0	0
Darlehen	18	3	17	24	1
Erwerb von Beteiligungen	0	4	3	-5	-5
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>4.586</b>	<b>3.940</b>	<b>4.432</b>	<b>1.041</b>	<b>247</b>

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

### 2.3.1 Laufende Ausgaben

(35) Im Jahr 2017 hatte Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den FFW und den FO die höchsten laufenden Ausgaben. Sie lagen bei 4.033 Euro je Einwohner und fielen somit um 306 Euro bzw. 144 Euro je Einwohner höher aus als in den FFW bzw. den FO.

Daraus ergeben sich rechnerische Mehrausgaben gegenüber den FFW in Höhe von 493 Mio. Euro bzw. gegenüber den FO in Höhe von 234 Mio. Euro.<sup>11</sup>

(36) Bei den Personalausgaben stellt sich die Situation im Ländervergleich uneinheitlich dar. Mit Blick auf die FO hat Mecklenburg-Vorpommern Mehrausgaben von 97 Euro je Einwohner. Dies entspricht auf die Einwohnerzahl des Landes hochgerechneten Mehrausgaben von rd. 156 Mio. Euro.

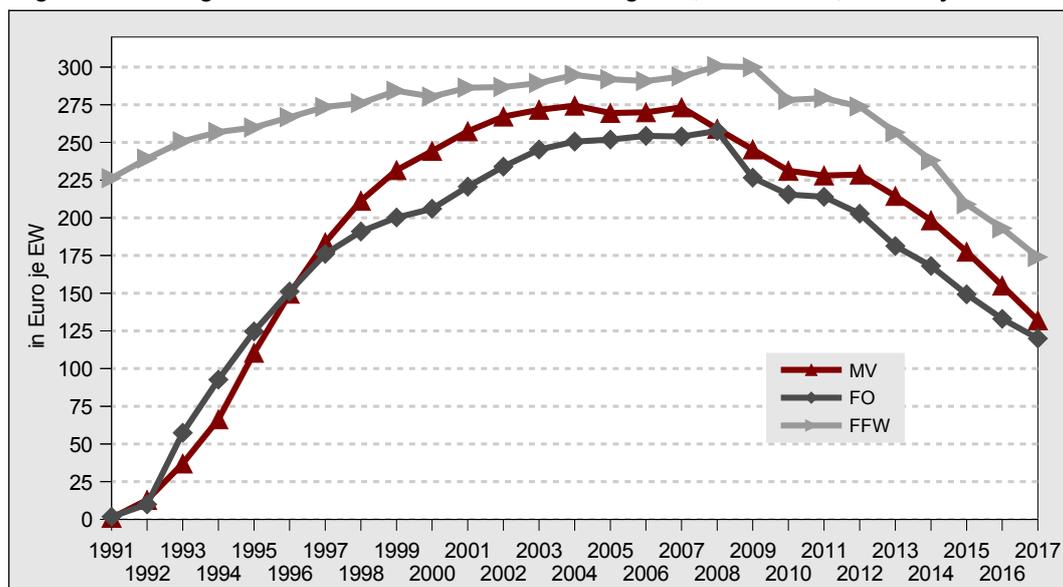
<sup>11</sup> Aufgrund struktureller Unterschiede im Bereich Personal und den laufenden Zahlungen an Gemeinden, muss die Bewertung der Daten differenziert erfolgen.

Diese resultieren – wie bereits im Landesfinanzbericht 2018<sup>12</sup> ausgeführt – insbesondere aus höheren Ausgaben für das aktive Personal. Die Mehrausgaben betragen hier 147 Mio. Euro.<sup>13</sup> Im Vergleich mit den FFW kann Mecklenburg-Vorpommern hingegen um 270 Euro je Einwohner geringere Personalausgaben bzw. hochgerechnete Minderausgaben von -434 Mio. Euro vorweisen. Diese sind auf die um 343 Euro je Einwohner höheren Versorgungslasten der FFW aus der Vergangenheit zurückzuführen.

(37) Die Ausgaben für laufenden Sachaufwand betragen in Mecklenburg-Vorpommern 318 Euro je Einwohner und lagen damit zwischen den beiden Vergleichsgruppen. Im Vorjahresvergleich sind die Ausgaben konstant geblieben. Die sich ergebenden Ausgabedifferenziale liegen bei +85 Mio. Euro (FFW) bzw. -32 Mio. Euro (FO).

(38) 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 2017 auf nunmehr 132 Euro je Einwohner. Der Vorjahreswert betrug noch 155 Euro je Einwohner (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Zinsausgaben am Kreditmarkt im Ländervergleich, 1991-2017, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Bei den FFW betragen die Zinsausgaben 174 Euro je Einwohner und bei den FO 120 Euro je Einwohner. Im Vergleich zu den FO trägt Mecklenburg-Vorpommern hier rechnerische Mehrausgaben in Höhe von 19 Mio. Euro.

<sup>12</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, S. 19 f.

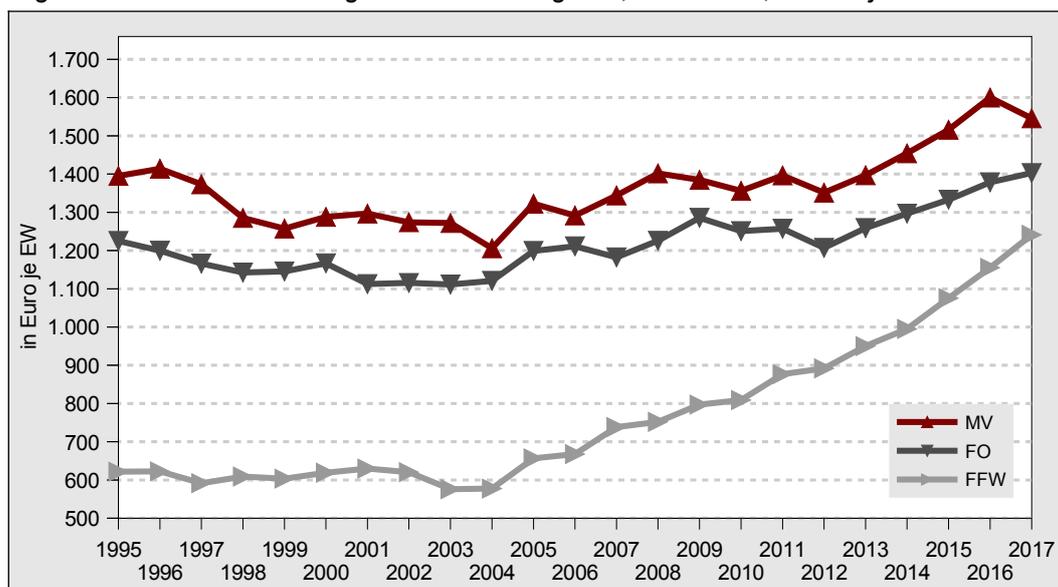
<sup>13</sup> Vgl. dazu Beitrag III.3, der die Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben als aktuelles Thema behandelt.

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 ermöglicht eine Reduzierung der Verschuldung. Die Nutzung dieses Einflussfaktors ist sinnvoll, um sich bei einem Zinsanstieg Handlungsspielräume im Haushalt zu erhalten. Da die Verschuldungshöhe Folge von vergangenen Entscheidungen ist und das Zinsniveau von der Zentralbank gesteuert wird, sind beide Größen vom Land nicht beeinflussbar. Daher erscheint eine weitere, möglichst hohe Schuldentilgung auch finanzwirtschaftlich geboten.

(39) Mit 1.339 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 253 Mio. Euro (FFW) bzw. 177 Mio. Euro (FO).

(40) Abbildung 14 zeigt zudem die gesamten Kommunalzuweisungen in einer Zeitreihe, die sich aus den laufenden Zahlungen und Vermögensübertragungen an die Kommunen zusammensetzen.

Abbildung 14: Kommunalzuweisungen im Ländervergleich, 1995-2017, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

2017 hat Mecklenburg-Vorpommern 1.546 Euro je Einwohner an die Kommunen ausgerichtet. In den FO waren es 1.403 Euro je Einwohner und in den FFW 1.241 Euro je Einwohner. Die Zuweisungen von Mecklenburg-Vorpommerns lagen im Zeitverlauf dabei immer weit über denen der FFW und auch der FO.

(41) Ein wesentlicher Teil der o. g. Kommunalzuweisungen wird im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) ausgereicht.

Der Landesrechnungshof hat zuletzt in seinem Kommunalfinanzbericht 2018 über den Novellierungsprozess berichtet.<sup>14</sup> In Anbetracht der im Ländervergleich hohen Kommunalzuweisungen und der in den letzten Jahren erreichten Überschüsse<sup>15</sup> der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns sind die Finanzprobleme einzelner Kommunen nach Auffassung des Landesrechnungshofes in erster Linie durch eine sach- und bedarfsgerechte Umverteilung der Finanzmittel über den horizontalen Ausgleichsmechanismus zu lösen. Dabei müssen die zukünftigen Herausforderungen (z. B. die demografische Entwicklung) sowie die Kleinteiligkeit und dünne Besiedlung des Landes in den entsprechenden Konzepten berücksichtigt werden. Ob und inwieweit die immer wieder von Vertretern der kommunalen Ebene geforderte weitere Erhöhung der Finanzausgleichsmasse erforderlich ist, kann nicht abschließend beantwortet werden.

### **2.3.2 Investitionsausgaben**

(42) Zielgerichtete Investitionen sind die Voraussetzung für eine stetige wirtschaftliche Entwicklung. Kritisch zu sehen ist daher, dass die Investitionsausgaben 2017 erneut gesunken sind. Sie beliefen sich auf 891,4 Mio. Euro, der langfristig negative Trend setzt sich somit fort. Die Investitionsausgaben pro Kopf beliefen sich im Jahr 2017 auf 553 Euro. Somit wurden 86 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 11 Euro auf 545 Euro je Einwohner zurück. Die FFW investierten 2017 nur 213 Euro je Einwohner und damit 1 Euro weniger als ein Jahr zuvor (vgl. Tabelle 5).

Das deutlich höhere Investitionsniveau der FO ist auf die Zuweisungen aus dem Solidarpaket II zurückzuführen. 2017 investierten die FFW einwohnerbezogen 332 Euro weniger als die FO.

(43) Die Investitionsquote<sup>16</sup> Mecklenburg-Vorpommerns beläuft sich mittlerweile auf nur noch 12,1 %. 2016 betrug diese Quote noch 13,6 % (vgl. Abbildung 15).

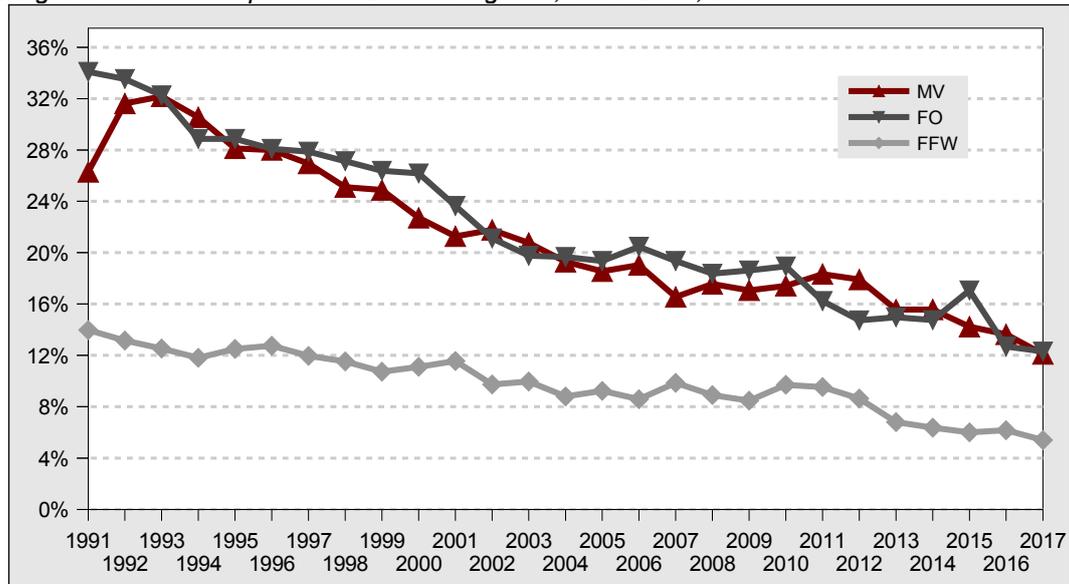
---

<sup>14</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2018, S. 39-43.

<sup>15</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2018, S. 3.

<sup>16</sup> Relation von Investitionsausgaben und bereinigten Gesamtausgaben eines Haushaltsjahres.

Abbildung 15: Investitionsquoten im Ländervergleich, 1991-2017, in %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Im Jahr 2005 waren es immerhin noch 18,6 %. Die FO investierten 2017 durchschnittlich 12,3 % ihrer bereinigten Gesamtausgaben, die FFW 5,4 %. 2016 waren es 17,1 % (FO) bzw. 6,0 % (FFW).

## 2.4 Solidarpakt und Fortschrittsberichte Ost

(44) Für den Zeitraum von 2005 bis 2019 erhalten die fünf ostdeutschen Flächenländer und Berlin sogenannte 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.<sup>17</sup> 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.

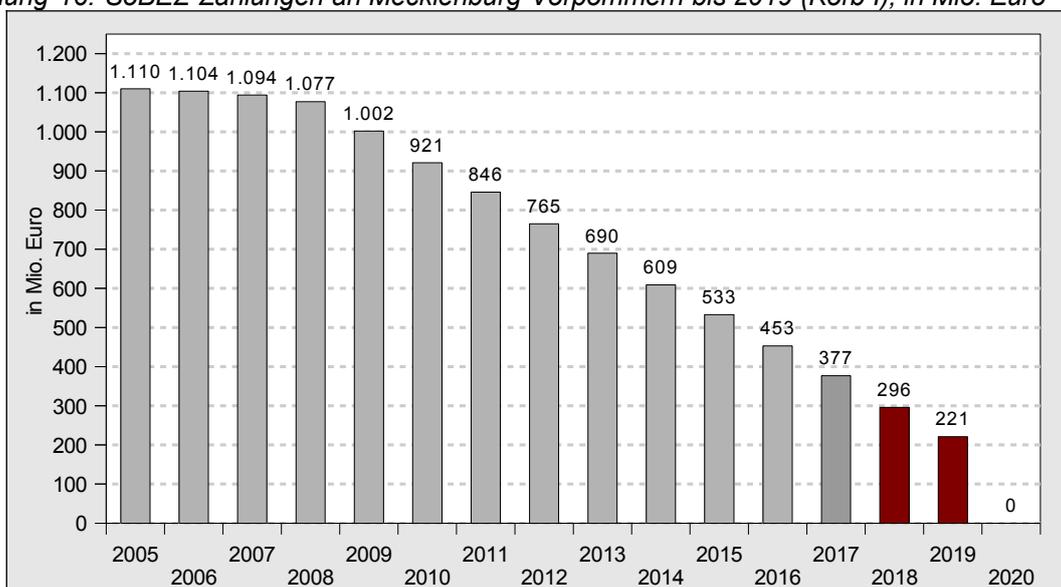
(45) Die Inhalte dieser Fortschrittsberichte wurden zwischen den Finanzministerien der neuen Länder und dem Bundesfinanzministerium größtenteils präzisiert. So wurde ein Sche-

<sup>17</sup> 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 Finanzausgleichsgesetz (FAG) [2002 bis 2004] bzw. § 11 Abs. 3 FAG [seit 2005] erhaltenen SoBEZ-Mittel vereinbart.

(46) Seit dem Jahr 2006 nehmen die SoBEZ-Mittel jährlich ab. Mecklenburg-Vorpommern erhielt im Jahr 2017 noch 377 Mio. Euro an Finanzhilfen (vgl. Abbildung 16). Die Zuweisungsbeträge reduzieren sich jährlich um 75 bis 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 16: SoBEZ-Zahlungen an Mecklenburg-Vorpommern bis 2019 (Korb I), in Mio. Euro



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

(47) Mecklenburg-Vorpommern konnte 2017 erneut eine vollkommen zweckentsprechende Verwendung der Solidarpaktmittel nachweisen. Die rechnerische Verwendungsquote wurde mit 251 % ausgewiesen (vgl. Tabelle 6).

Einen Teil der Verwendungsquote bildet der Nachweis des Ausgleichs der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (UKF). Da die kommunale Finanzkraft nicht vollständig in den Länderfinanzausgleich einbezogen wird, erhalten die ostdeutschen Flächenländer einen Anteil der Solidarpaktmittel für diesen Ausgleich.

Tabelle 6: SoBEZ-Nachweisquoten für Mecklenburg-Vorpommern, 2007-2017, in %<sup>18</sup>

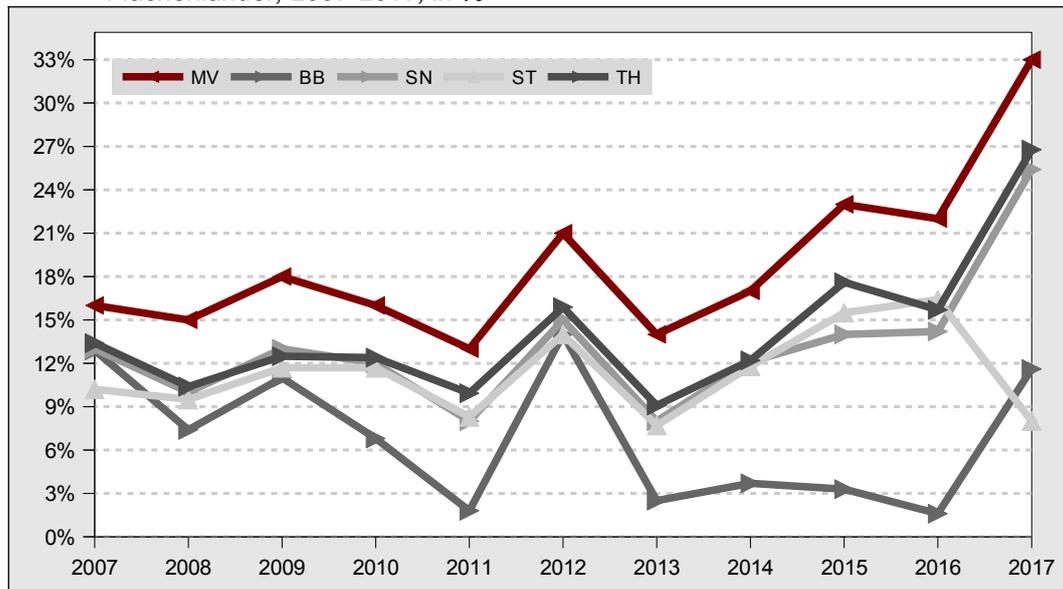
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen	101 %	99 %	59 %	93 %	100 %	128 %	134 %	169 %	152 %	157 %	218 %
Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft	16 %	15 %	18 %	16 %	13 %	21 %	14 %	17 %	23 %	22 %	33 %
<b>Nachweisquote insgesamt</b>	<b>117 %</b>	<b>114 %</b>	<b>77 %</b>	<b>109 %</b>	<b>113 %</b>	<b>149 %</b>	<b>149 %</b>	<b>187 %</b>	<b>175 %</b>	<b>179 %</b>	<b>251 %</b>

Quelle: Bundesministerium für Finanzen; eigene Darstellung.

Zur Ermittlung der UKF wird ein Vergleich mit dem westdeutschen Land angestellt, das die niedrigste kommunale Finanzkraft aufweist. Dies war 2017 nicht mehr die Freie Hansestadt Bremen, sondern das Saarland. 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.

(48) Abbildung 17 zeigt, dass im Jahr 2017 für Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen und Thüringen eine Erhöhung des Verwendungsanteils der UKF am Anteil der SoBEZ festzustellen war. Die Verwendungsquoten für diese Länder sind dabei auf einem nahezu gleichen Niveau gestiegen.

Abbildung 17: Verwendungsanteil zum Ausgleich der UKF erforderlichen SoBEZ der ostdeutschen Flächenländer, 2007-2017, in %



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

<sup>18</sup> Für methodische Erläuterungen zu den einzelnen Positionen vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2007): Jahresbericht 2007 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2007, S. 48 f.

Anders ist die Entwicklung in Sachsen-Anhalt gewesen. Hier liegt der Anteil der UKF mit 8,0 % deutlich unter dem Vorjahreswert von 16,4 %. Hintergrund ist ein Steuersonderfall in einer Kommune Sachsen-Anhalts. Dieser führt zu einer Überzeichnung der kommunalen Finanzkraft.<sup>19</sup>

(49) Den nach wie vor höchsten Verwendungsanteil mit 33 % besitzt Mecklenburg-Vorpommern, die geringste Quote errechnet sich für Sachsen-Anhalt (8 %) und Brandenburg (11,6 %). Die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns weisen weiterhin eine deutliche Lücke zur finanzschwächsten kommunalen Ebene der westdeutschen Länder auf. Hinzu kommt, dass sich der Abstand mit dem Wechsel auf das Vergleichsland Saarland zudem noch vergrößert hat.

Den ostdeutschen Ländern ist es bislang nicht gelungen, die Finanzkraftlücke der kommunalen Ebene zum steuerschwächsten westdeutschen Land zu schließen. Die damit einhergehende große Abhängigkeit von Zuweisungen bleibt nach wie vor eines der gravierendsten Probleme der kommunalen Ebene der ostdeutschen Länder. Mecklenburg-Vorpommern fällt im Vergleich unter den ostdeutschen Ländern nochmals deutlich ab, da es mit Abstand den größten UKF-Anteil ausweist, der sich in den vergangenen Jahren nicht verringert, sondern sogar vergrößert hat.

(50) Mittel- bis langfristiges Ziel Mecklenburg-Vorpommerns muss es sein, den wirtschaftlichen Angleichungsprozess voranzutreiben. Dafür bedarf es der Sicherstellung der eigenen Investitionsfähigkeit. Der dazu bestehende Handlungsbedarf kann sowohl über die eigenfinanzierten Investitionen (vgl. Tabelle 7) als auch durch die bereinigten Salden der laufenden Rechnung (vgl. Abbildung 19) gezeigt werden.

Tabelle 7 ist zu entnehmen, dass sich die eigenfinanzierten Investitionen im Jahr 2017 auf 454,2 Mio. Euro beliefen. Damit sind diese im Vergleich zum Vorjahr um 13,3 Mio. Euro leicht gestiegen, da die Investitionseinnahmen (-150,9 Mio. Euro) stärker gesunken sind als die Investitionsausgaben (-137,6 Mio. Euro).

Bereinigt um die investiv zu verwendenden Mittel aus dem Solidarpakt verblieben in 2017 201,6 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.

---

<sup>19</sup> Insoweit sind die Zeitreihenwerte nicht ohne Weiteres miteinander vergleichbar.

Tabelle 7: Eigenfinanzierte Investitionen und Regelkreditobergrenze gemäß Art. 65 Verf. M-V, Ist-Daten 2013-2017 und Plandaten 2018-2022, in Mio. Euro

	Ist-Ergebnisse					Haushaltsplan		Mittelfristige Finanzplanung		
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	in Mio. Euro									
Investitionsausgaben	1.096,5	1.116,5	1.053,2	1.029,0	891,4	1.204,0	1.152,7	1.131,3	1.133,7	1.142,3
abzgl. investive Zuweisungen und Zuschüsse	524,5	412,9	465,7	588,1	437,2	573,4	515,8	405,8	394,7	394,4
= eigenfinanzierte Investitionen (Regelkreditobergrenze)	572,0	703,6	587,5	440,9	454,2	630,6	636,9	725,5	739,0	747,9
abzgl. investiv zu verwendender Anteil der SoBEZ <sup>20</sup>	593,4	505,5	410,7	353,0	252,6	198,5	148,0	0	0	0
= „bereinigte“ eigenfinanzierte Investitionen	0	198,1	176,8	87,9	201,6	432,08	488,9	725,5	739	747,9

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung.

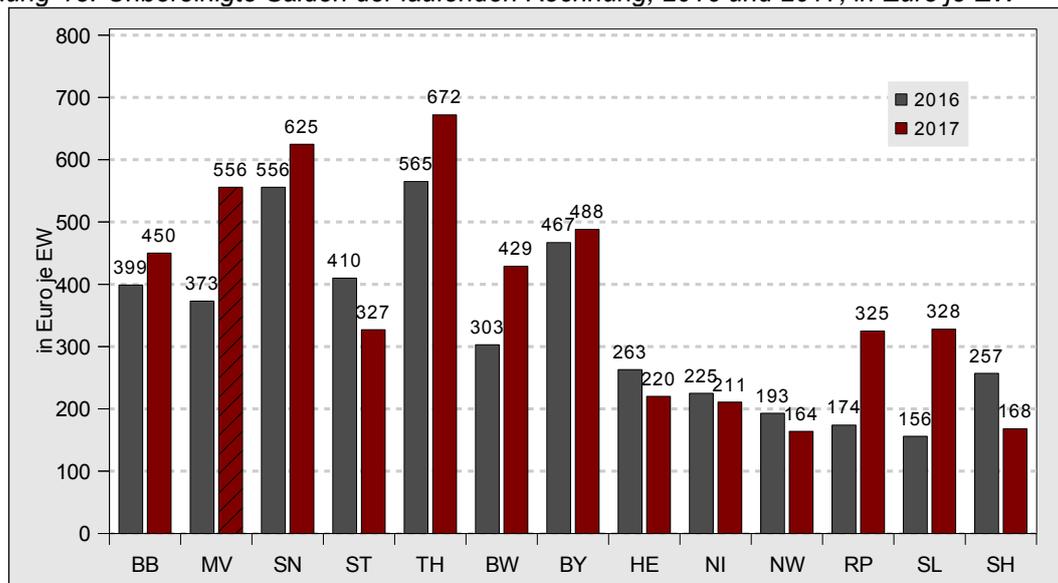
Den Planwerten ist zu entnehmen, dass bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums für die Investitionsausgaben nahezu konstante Werte veranschlagt werden. Bedingt durch die in diesem Zeitraum insgesamt rückläufigen investiven Zuweisungen und Zuschüsse wird die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen sukzessive ansteigen.

(51) Die Finanzierung von Investitionen aus eigener Kraft ist wiederum 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.

(52) Abbildung 18 zeigt, dass die ostdeutschen Länder vor allem gegenüber den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern deutlich höhere positive Werte aufweisen. Ursächlich dafür sind die hohen Transferzahlungen des Bundes aus dem bis 2019 gültigen Solidarpaket II.

<sup>20</sup> 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 %, 2016 78 % und 2017 67 %. Vgl. Tabelle 6; ab dem Jahr 2018 Fortschreibung mit dem Wert des Jahres 2017.

Abbildung 18: Unbereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2016 und 2017, in Euro je EW



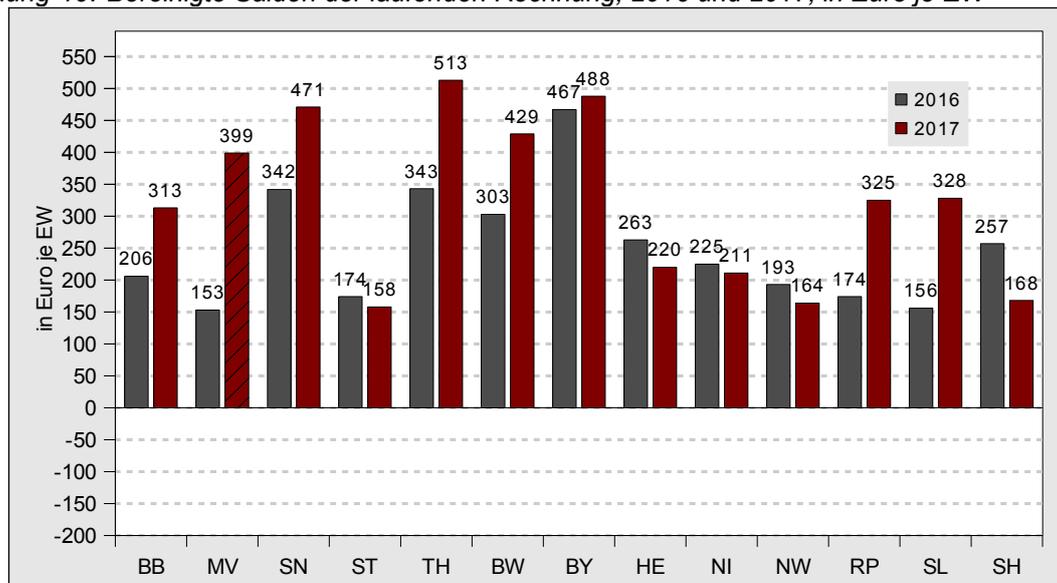
Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

In Mecklenburg-Vorpommern betrug der Saldo der laufenden Rechnung im Jahr 2017 556 Euro je Einwohner. Thüringen mit 672 Euro je Einwohner und Sachsen erreichten sogar noch höhere Werte. Damit lagen drei ostdeutsche Länder vor dem besten westdeutschen Land (Bayern, 488 Euro je Einwohner). Alle ostdeutschen Länder hatten somit einen gleich hohen bzw. höheren unbereinigten Saldo der laufenden Rechnung wie die westdeutschen Länder.

(53) Um in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Solidarpaktmittel für die ostdeutschen Haushalte zu verdeutlichen, wurden in Abbildung 19 die laufenden Salden um diese Zahlungen bereinigt. Hierdurch werden die bestehenden Handlungsbedarfe der ostdeutschen Länder, die durch die Solidarpaktmittel überdeckt werden, ersichtlich.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Bereinigt wurden – wie bereits in Abbildung 7 – 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.

Abbildung 19: Bereinigte Salden der laufenden Rechnung, 2016 und 2017, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Die bereinigten Salden der laufenden Rechnung fallen für die ostdeutschen Länder hierbei deutlich geringer aus. In Mecklenburg-Vorpommern liegt der bereinigte Überschuss 2017 bei 399 Euro je Einwohner. Im Vergleich zum unbereinigten Wert liegt dieser nur bei rd. 71 %.

(54) Mit Blick auf die Ende 2019 auslaufenden 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. Unmittelbar vor Ende des Solidarpakts II muss konstatiert werden, dass die mit den Transferzahlungen verbundenen Zielvorstellungen, insbesondere eine weitgehende Annäherung der ostdeutschen Wirtschaftskraft an jene der westdeutschen Länder, zumindest in Mecklenburg-Vorpommern nicht erreicht wurde. Auch die über hohe Transferzahlungen an die Kommunen erreichten Wachstumseffekte auf kommunaler Ebene scheinen nicht zu einer spürbaren Stärkung der kommunalen Steuerkraft geführt zu haben, wie die seit Jahren hohe UKF-Quote belegt.

(55) Das Finanzministerium führt in seiner Stellungnahme aus, dass die UKF-Quote kein geeigneter Maßstab zur Beurteilung der kommunalen Steuerkraft sei.

(56) Der Landesrechnungshof merkt dazu an, dass die absoluten UKF-Ausgleichsbeträge im Trend in den letzten Jahren ebenfalls gestiegen sind. Dies zeigt, dass der Abstand zur finanzschwächsten kommunalen Ebene Westdeutschlands nicht verringert werden konnte. Somit ist die UKF-Quote zwar kein direkter Indikator für die kommunale Steuerkraft, jedoch durchaus aussagefähig zur kommunalen Steuerkraft im Ländervergleich.

(57) Auch die weiterhin bestehende Infrastrukturlücke gegenüber den FFW kann nur mit zielgerichteten öffentlichen Investitionen verringert werden. Daher bleibt es eine Herausfor-

derung für das Land, Aufgaben und damit auch Ausgaben zu priorisieren und zu konsolidieren, damit die benötigten Finanzmittel für Investitionen zur Verfügung stehen. Dies ist erforderlich, weil das Land auf der Einnahmenseite so gut wie keine eigenen Gestaltungsmöglichkeiten besitzt. Bei den Steuern kann das Land zwar den Grunderwerbsteuersatz anpassen, allerdings ist hier das einnahmenerhöhende Potenzial gering. Das Aufkommen im Jahr 2017 lag in Mecklenburg-Vorpommern bei rd. 193 Mio. Euro. Hinzu kommt, dass bereits eine Erhöhung des Steuersatzes um einen Prozentpunkt für den Ausgleich der zukünftig wohl wegfallenden Straßenbaubeiträge im Land vorgesehen ist.

Exemplarisch zeigt sich am Beispiel der Abschaffung dieser kommunalen Beiträge, dass die geringen eigenen Möglichkeiten des Landes nicht zielgerichtet genutzt werden. Aus Sicht des Landesrechnungshofes fehlt es an einem tragfähigen Konzept, welche Sektoren als zukunftssträftig erachtet und gestärkt werden sollen. Am Beispiel der hohen Transferzahlungen für Investitionen zeigt sich, dass die künftig selbsterwirtschafteten Investitionsmittel wohlüberlegt eingesetzt werden sollten. Hierzu gehört auch, dass zukunftsfeste Verwaltungsstrukturen geschaffen werden und eine Erhebung der Aufgaben erfolgt, die von Land und Kommunen erledigt werden müssen. In den jetzigen Strukturen scheint zumindest zweifelhaft, dass eine höhere Finanzausstattung der Kommunen das Land auf einen Pfad bringen wird, der sicher zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse an die FFW führt.

## **2.5 Stabilitätsbericht**

(58) 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 mindestens einer Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung darzustellen ist.<sup>22</sup> Dadurch sollen drohende Haushaltsnotlagen frühzeitig erkannt und diesen mit geeigneten Maßnahmen gegengesteuert werden.

(59) Die Berechnung der Kennziffern und der Projektionen erfolgt anhand von vorgegebenen Kriterien, um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse unter den Ländern zu gewährleisten.

---

<sup>22</sup> Der Stabilitätsbericht von Mecklenburg-Vorpommern enthält zwei Projektionen, die nachfolgend dargestellt werden.

Tabelle 8: Kennziffern des Stabilitätsberichtes 2018 zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

	Aktuelle Haushaltslage			Auffälligkeit	Finanzplanung				Auffälligkeit
	Ist 2016	Ist 2017	Soll 2018		HPL 2019	FPL 2020	FPL 2021	FPL 2022	
<b>Struktureller Finanzierungssaldo* (in Euro je EW)</b>	<b>256</b>	<b>337</b>	<b>42</b>	<b>nein</b>	<b>41</b>	<b>57</b>	<b>63</b>	<b>66</b>	<b>nein</b>
Schwellenwert	-97	-40	-182		-282	-282	-282	-282	
Länderdurchschnitt	103	160	18						
<b>Kreditfinanzierungsquote* (in %)</b>	<b>-5,2</b>	<b>-4,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>nein</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>nein</b>
Schwellenwert	1,8	1,0	2,4		6,4	6,4	6,4	6,4	
Länderdurchschnitt	-1,2	-2,0	-0,6						
<b>Zinssteuerquote* (in %)</b>	<b>4,5</b>	<b>3,7</b>	<b>4,5</b>	<b>nein</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>	<b>nein</b>
Schwellenwert	6,6	5,9	6,0		7,0	7,0	7,0	7,0	
Länderdurchschnitt	4,7	4,2	4,3						
<b>Schuldenstand* (in Euro je EW)</b>	<b>5.380</b>	<b>5.970</b>	<b>5.970</b>	<b>nein</b>	<b>5.970</b>	<b>5.970</b>	<b>5.970</b>	<b>5.970</b>	<b>nein</b>
Schwellenwert	8.852	8.638	8.598		8.798	8.998	9.198	9.398	
Länderdurchschnitt	6.809	6.645	6.614						
<b>Auffälligkeit Zeiträume</b>	<b>nicht auffällig</b>				<b>nicht auffällig</b>				
<b>Auffälligkeit Kennziffern</b>	<b>nicht auffällig</b>								

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Stabilitätsbericht 2018; eigene Darstellung.

\* Kennziffer gemäß gesonderter Definition des Stabilitätsrats für den Stabilitätsbericht.

(60) Tabelle 8 zeigt die im Stabilitätsbericht verwendeten Kennziffern. Der strukturelle Finanzierungssaldo Mecklenburg-Vorpommerns liegt in allen Jahren deutlich über dem Länderdurchschnitt und dem Schwellenwert. Auch die Kreditfinanzierungsquote, die Zinssteuerquote und der Schuldenstand bleiben für Mecklenburg-Vorpommern ohne Auffälligkeiten. In den betrachteten Jahren liegen sie stets unter dem Länderdurchschnitt und dem Schwellenwert. Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die vier Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung – wie in den Vorjahren – für Mecklenburg-Vorpommern keine Auffälligkeiten aufweisen.

(61) Bei der Standardprojektion wird die Tragfähigkeit der Finanzpolitik anhand des Schuldenstands bewertet. Die Projektion zeigt, bei welchem Ausgabenwachstum am Ende des siebenjährigen Projektionszeitraums eine Überschreitung des Schwellenwertes für den Schuldenstand gerade noch verhindert wird. Bei der Analyse wird jedoch nur die Ausgaben-seite berücksichtigt. Die einnahmeseitige Entwicklung wird anhand von einheitlichen Annahmen zur BIP-Entwicklung geschätzt (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Standardprojektion des Stabilitätsberichtes 2018 zur mittelfristigen Haushaltsentwicklung

Standardprojektion Mecklenburg-Vorpommern	Maximal mögliche jahresdurchschnittliche Ausgaberrate bei Einhaltung der Schuldenregel (Gesamtausgaben)		
	Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2017-2024	6,0 %	2,4 %	5,4 %
2018-2025	5,0 %	2,1 %	5,1 %
<b>Ergebnis der Projektion</b>	<b>Eine Haushaltsnotlage droht nicht.</b>		

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Stabilitätsbericht 2018; eigene Darstellung.

Die Werte für Mecklenburg-Vorpommern liegen im Projektionszeitraum über den Schwellenwerten. Danach wären Ausgabensteigerungen von jährlich 5,0 % möglich, ohne dass im Jahr 2025 der Schwellenwert für den Schuldenstand der Länder überschritten würde. Eine Haushaltsnotlage droht demnach nicht.

(62) Tabelle 10 zeigt die Ergebnisse der Projektion „Zielbezogene Ausgabenentwicklung“. Diese ermittelt das maximal mögliche jährliche Ausgabenwachstum, um die Einhaltung der schuldenbegrenzenden Regelungen ab 2020 zu gewährleisten. Die Projektion erfolgt ebenfalls ohne detaillierte Schätzung einzelner Einnahme- und Ausgabepositionen. Länder mit rechnerisch ermittelten Ausgabenzuwachsraten, die unter dem Länderdurchschnitt liegen, könnten zukünftig von einer Haushaltsnotlage bedroht sein, da sie einen geringeren Spielraum zur maximal möglichen Ausgabenhöhe aufweisen. Diese wird durch die prognostizierten Einnahmen vorgegeben, weil die Schuldenbremse einzuhalten ist.

Tabelle 10: Projektion „Zielbezogene Ausgabenentwicklung“ des Stabilitätsberichtes 2018

Projektion „Zielbezogene Ausgabenentwicklung“ Mecklenburg-Vorpommern	Maximal mögliche jahresdurchschnittliche Ausgaberrate bei Einhaltung der ab 2020 geltenden Schuldenregel	
	Zuwachsrate	Länderdurchschnitt
2017-2024	4,2	3,7
2018-2025	3,3	2,8
<b>Ergebnis der Projektion</b>	<b>Eine Haushaltsnotlage droht nicht.</b>	

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Stabilitätsbericht 2018; eigene Darstellung.

(63) Die Schätzung zeigt, dass für die Einhaltung der Schuldenregel ab 2020 in den Projektionszeiträumen Ausgabensteigerungen von maximal 4,2 % p. a. bzw. 3,3 % p. a. in Mecklenburg-Vorpommern möglich wären. In den Referenzzeiträumen liegt Mecklenburg-Vorpommern über dem Länderdurchschnitt. Eine Haushaltsnotlage droht demnach auch nach dieser Prognose nicht.

(64) Diese stark vereinfachte Projektion lässt keine Probleme erkennen und könnte sogar als Hinweis auf mögliche zukünftige Handlungsspielräume verstanden werden. Allerdings berücksichtigt die Projektion für die ostdeutschen Länder bedeutsame demografische (z. B. Bevölkerungsrückgang und Altersaufbau) und einnahmeseitige Entwicklungen (z. B. Rückgang der überproportionalen EU-Mittel, Konjunkturrisiken) nicht. Insoweit stellen die Kennziffern und Projektionen im Stabilitätsbericht 2018 die tatsächlichen Konsolidierungsbedarfe

und Gestaltungsmöglichkeiten nur eingeschränkt dar und dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch immer erhebliche Handlungsbedarfe und Risiken (z. B. konjunkturell bedingte Einnahmeeinbrüche, Inanspruchnahme von Bürgschaften) vorhanden sind.

So stellt die aktuelle Mittelfristige Finanzplanung 2017 bis 2022 für die Jahre 2020, 2021 und 2022 aufsummierte Handlungsbedarfe (Lücke zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben) von 318,2 Mio. Euro dar. Einen Ansatz zur Auflösung der Handlungsbedarfe kann der Landesrechnungshof zurzeit nicht erkennen. Mit Blick auf die weitgehend fehlende Einnahmeautonomie des Landes wird deutlich, dass ausgabeseitige Konsolidierungsmaßnahmen auch zukünftig erforderlich bleiben.

(65) Der Landesrechnungshof erachtet es als sinnvoll, dass das Finanzministerium eine eigene, über den Finanzplanungszeitraum bis 2022 hinausgehende, aussagekräftige Schätzung dem Landtag zur Verfügung stellt, damit dieser die erforderlichen Konsolidierungsschritte abschätzen kann.

### III. Aktuelle Themen

#### 1 Entwicklung der Stellenpläne und Personalausgaben

(66) Der Landesrechnungshof betrachtete die Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben von 2013 bis 2017. Ergänzend wurden auch die strukturellen Veränderungen in den Besoldungs- und Entgeltgruppen untersucht. Er hat daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet, insbesondere empfiehlt er, das Personalkonzept für die Landesverwaltung fortzuschreiben (vgl. Tzn. 84 ff.).

##### 1 Stellenentwicklung in der Landesverwaltung

(67) Einbezogen wurden die Einzelpläne 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10 und 15.<sup>23</sup> Nicht berücksichtigt wurden Leerstellen, Stellen und Planstellen für Nachwuchskräfte, disponiblen Überhang, drittmittelfinanzierte Stellen sowie die Planstellen der Besoldungsgruppen W und C.

(68) Nach dem Personalkonzept 2010<sup>24</sup> (PK 2010) befindet sich die Landesverwaltung hinsichtlich der Stellen bis 2020 noch in der Abbauphase. Statt des geplanten Rückgangs der Stellen ist jedoch seit 2013 ein Anstieg zu verzeichnen. Die Gesamtsumme der Stellen und Planstellen hat sich seitdem von 30.346 Stellen um 916 auf insgesamt 31.262 Stellen im Jahr 2017 erhöht (vgl. Tabelle 11).

Ziel des PK 2010 war, unter Berücksichtigung der zu erwartenden Einwohnerzahl bis 2020 eine Relation von 18,34 Stellen je 1.000 Einwohner zu erreichen.<sup>25</sup> 2017 betrug die Relation 19,39 Stellen je 1.000 Einwohner (vgl. Tabelle 11). Das Ziel des PK 2010 wird noch nicht erreicht und wird auch in Zukunft nur schwer zu erreichen sein, da z. B. durch den Pakt für Sicherheit neben dem bereits erfolgten Stellenaufwuchs neue Stellen in Polizei und Justiz geschaffen werden sollen.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Die Ressorts/Geschäftsbereiche werden im Folgenden auch in Kurzform benannt: [Epl. 03] Ministerpräsidentin – Staatskanzlei – als Staatskanzlei (StK), [Epl. 04] Ministerium für Inneres und Europa als Innenministerium (IM), [Epl. 05] Finanzministerium (FM), [Epl. 06] Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit als Wirtschaftsministerium (WM), [Epl. 07] Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur als Bildungsministerium (BM), [Epl. 08] Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt als Landwirtschaftsministerium (LM), [Epl. 09] Justizministerium (JM), [Epl. 10] Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung als Sozialministerium (SM) und [Epl. 15] Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung als Energieministerium (EM).

<sup>24</sup> Das Personalkonzept 2010 schreibt das Personalkonzept 2004 fort.

<sup>25</sup> Fortschreibung des Personalkonzepts für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (Personalkonzept 2010), S. 10.

<sup>26</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2019 (Nachtragshaushaltsgesetz 2019), Drs. 7/2685, S. 2.

Tabelle 11: Planstellen und Stellen, 2013-2017

Jahr	Bevölkerungszahl	Stellen gesamt	Stellen je 1.000 EW
2013	1.598.000	30.346	18,98
2014	1.598.000	31.072	19,44
2015	1.606.000	31.142	19,39
2016	1.612.000	31.219	19,36
2017	1.611.000	31.262	19,39

Quelle: Haushaltsplan und ZDL; eigene Darstellung.

## 2 Strukturelle Entwicklung der Stellen

(69) Ausdrücklich ausgenommen von den Einsparvorgaben im PK 2010 waren der Lehrerbereich und die Hochschulen. Für Lehrer an Grund-, weiterführenden und Berufsschulen galt von 1995 bis 2014 das Lehrerpersonalkonzept. Aus Tabelle 12 lässt sich entnehmen, dass die gestiegene Zahl der Verbeamtungen und die Einstellung neuer Lehrkräfte hauptsächlich für den zu verzeichnenden Aufwuchs der Planstellen bis 2017 sind.

Tabelle 12: Planstellen nach Ressorts, 2013-2017

Jahr/Epl.	03	04	05	06	07	08	09	10	15	Gesamt
2013	80	6.011	2.824	149	8.723	866	2.759	536	273	<b>22.221</b>
2014	81	5.950	2.841	165	9.576	858	2.750	525	283	<b>23.029</b>
2015	81	5.899	2.812	164	9.772	851	2.750	516	283	<b>23.128</b>
2016	83	5.924	2.796	158	10.106	863	2.716	523	298	<b>23.467</b>
2017	83	5.918	2.759	154	10.230	859	2.716	522	298	<b>23.539</b>
<b>Differenz 2013-2017</b>	<b>3</b>	<b>-93</b>	<b>-65</b>	<b>5</b>	<b>1.507</b>	<b>-7</b>	<b>-43</b>	<b>-14</b>	<b>25</b>	<b>1.318</b>

Quelle: Haushaltsplan; eigene Darstellung.

Die Anzahl der Stellen für Tarifbeschäftigte ist seit 2013 zwar rückläufig, allerdings in einem geringeren Umfang als der Anstieg bei den Planstellen. Es handelt sich also nicht um eine bloße Wandlung von Stellen in Planstellen (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 13: Stellen für Tarifbeschäftigte nach Ressorts, 2013-2017

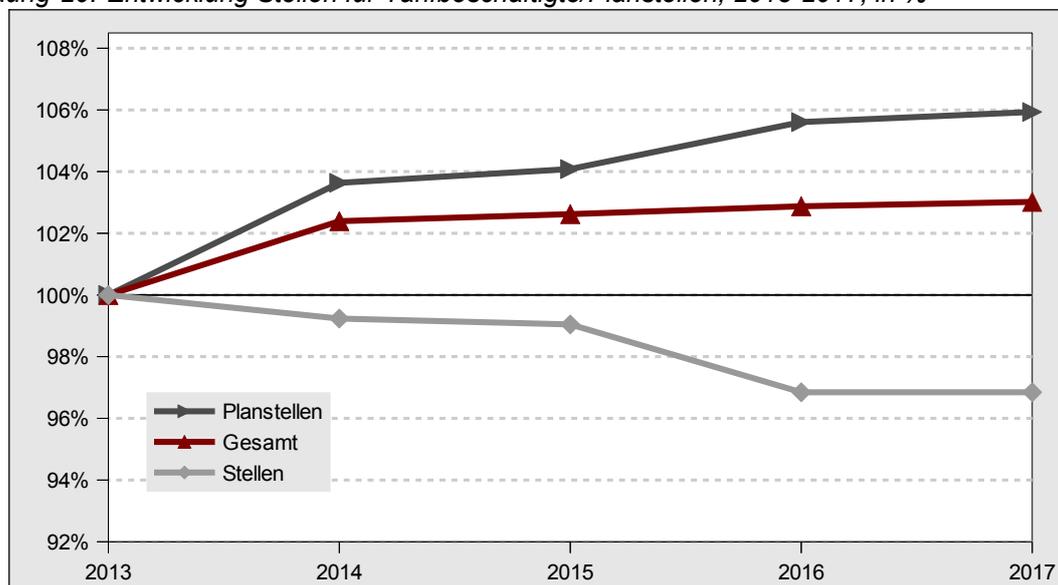
Jahr/Epl.	03	04	05	06	07	08	09	10	15	Gesamt
2013	49	874	117	75	4.240	1.012	536	176	1.046	<b>8.125</b>
2014	48	862	108	56	4.246	992	536	157	1.038	<b>8.043</b>
2015	48	856	105	55	4.243	986	536	149	1.036	<b>8.014</b>
2016	48	823	101	52	4.010	1.004	534	167	1.013	<b>7.752</b>
2017	48	821	98	51	4.008	987	534	163	1.013	<b>7.723</b>
<b>Differenz 2013-2017</b>	<b>-1</b>	<b>-53</b>	<b>-19</b>	<b>-24</b>	<b>-232</b>	<b>-25</b>	<b>-2</b>	<b>-13</b>	<b>-33</b>	<b>-402</b>

Quelle: Haushaltsplan; eigene Darstellung.

(70) Insgesamt ergibt sich ein Zuwachs an Planstellen in Höhe von 1.318 Planstellen (6 % der Planstellen), demgegenüber steht ein Abbau von Stellen für Tarifbeschäftigte in Höhe

von 402 Stellen (5 % der Stellen). Für den Gesamtbestand an Planstellen und Stellen ergibt sich daraus ein Zuwachs von 916 (3 %). Die Veränderungen sind in Abbildung 20 dargestellt.

Abbildung 20: Entwicklung Stellen für Tarifbeschäftigte/Planstellen, 2013-2017, in %



Quelle: Haushaltsplan; eigene Darstellung.

(71) Bei Betrachtung der Änderung der Stellenstruktur in den einzelnen Besoldungsgruppen (BesGr.) fällt auf, dass in der Laufbahngruppe (LG) 2, erstes Einstiegsamt (EA) eine Verschiebung zugunsten höherwertiger Planstellen insbesondere in den BesGr. von A 12 zu A 13 stattgefunden hat (vgl. Tabelle 14). Diese Hebungen erfolgten auch hier vor allem im Bildungsministerium im Bereich der Lehrkräfte.

Tabelle 14: Planstellenstruktur LG 2, erstes EA, Epl. 03-10 und 15, 2013 und 2017

LG 2, erstes EA	2013	2017	Differenz
A 13	2.203	3.767	1.564
A 12	4.609	3.265	-1.344
A 11	1.922	1.942	20
A 10	1.768	1.741	-27
A 9 E	788	820	32
<b>Summe</b>	<b>11.290</b>	<b>11.535</b>	<b>245</b>

Quelle: Haushaltsplan; eigene Darstellung.

In der LG 2, zweites EA ist die Anzahl der Planstellen in BesGr. A 13 E von 1.455 Stellen in 2013 auf 2.677 Stellen in 2017 angestiegen. Dies bedeutet, dass für die LG 2, zweites EA, also den ehemaligen höheren Dienst, 1.222 neue Stellen als Einstiegsamt geschaffen wurden, während die Anzahl der höherwertigen Stellen für die folgenden Beförderungssämter nahezu unverändert blieb. Um qualifiziertes Personal nachhaltig zu binden, wird diese Stellenstruktur zu überdenken sein.

(72) Das Finanzministerium führte aus, dass mit dem Anstieg der Planstellen in BesGr. A 13 E der zunehmenden Verbeamtung von Lehrkräften im ehemals höheren Dienst (z. B. Gymnasiallehrer) Rechnung getragen werde. Da für Lehrer keine klassische Laufbahn mit Beförderungen vorliege, bedürfe es keiner proportionalen Erhöhung von Stellen für Beförderungszwecke.

(73) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich Regelungen zu den Ämtern für Lehrkräfte aus Anlage I zu § 2 Landesbesoldungsgesetz (Landesbesoldungsordnungen A und B) ergeben.

Lediglich für Lehrkräfte mit der Lehrbefähigung für das Lehramt für Sonderpädagogik und für das Lehramt an Regionalen Schulen ist die BesGr. A 13 sowohl Einstiegs- als auch Endamt. Für Lehrkräfte an Gymnasien und beruflichen Schulen hingegen ist die BesGr. A 13 E *Studienrat* das Einstiegsamt. Die Landesbesoldungsordnung A sieht die BesGr. A 14 *Oberstudienrat* als Beförderungssamt bei der Wahrnehmung schulformbezogener herausgehobener Tätigkeiten vor. Es sollte beobachtet werden, ob im Interesse der Personalgewinnung die Stellenstruktur anzupassen ist.

(74) Bei den Stellen für Tarifbeschäftigte gibt es ebenfalls strukturelle Verschiebungen. Tabelle 15 lässt sich entnehmen, dass ein Zuwachs bei Stellen der Entgeltgruppen (EG) 7, 9 und 13 sowie ein Rückgang der Stellen in EG 5, 6, 8, 10, 11 und 12 zu verzeichnen ist.

Tabelle 15: Stellenstruktur EG 5-EG 13, Epl. 03-10 und 15, 2013 und 2017

Wertigkeit	2013	2017	Differenz
EG 13	1.210	1.416	206
EG 12	217	188	-29
EG 11	973	734	-239
EG 10	412	312	-100
EG 9	1.220	1.309	89
EG 8	551	467	-84
EG 7	97	219	122
EG 6	1.732	1.655	-77
EG 5	768	628	-140

Quelle: Haushaltsplan; eigene Darstellung.

(75) Aus den vorgenannten Übersichten ließe sich schlussfolgern, dass

- mehr Beamte benötigt wurden und
- die den Tarifbeschäftigten dauerhaft übertragenen Tätigkeiten eine qualitative Änderung im Sinne einer tariflich höheren Wertigkeit erfahren haben.

Derart umfangreiche Veränderungen im Aufgabenbestand der Landesverwaltung sind aber nicht erkennbar. Die Gründe für den Mehrbedarf an Beamten sowie für die höheren Bewertungen bei den Tarifbeschäftigten bedürfen einer weiteren Betrachtung.

### **3 Entwicklung der Personalausgaben**

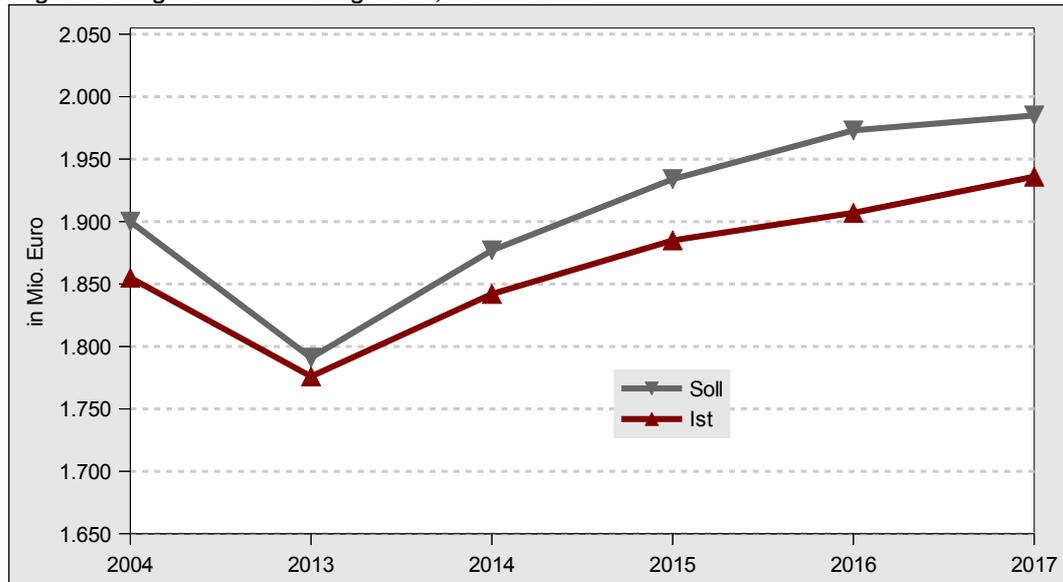
(76) Zur Entwicklung der Personalausgaben wurde die Ausgabenentwicklung von 2013 bis 2017 den Ausgaben im Jahr 2004 gegenüber gestellt. Betrachtet wurden jeweils die veranschlagten Haushaltsansätze (Soll) und die tatsächliche Inanspruchnahme des Haushaltsansatzes (Ist). Gemäß dem PK 2010 sollte eine Reduzierung der Personalausgaben in Höhe von kumuliert 360 Mio. Euro im Zeitraum 2012 bis 2020 erfolgen. Tatsächlich sind die Personalausgaben jedoch gestiegen.

(77) Das Finanzministerium führte aus, dass der Vergleich auch die linearen Steigerungen durch Entgelt- und Bezügeanpassungen umfasse. Diese Betrachtung beeinträchtigt die Vergleichbarkeit.

(78) Der Landesrechnungshof hat die Entwicklung der haushaltswirksamen Gesamtbelastung durch Personalausgaben betrachtet. Diese ergibt sich aus der Entwicklung der Anzahl und Wertigkeit der Stellen (Mengenfaktor) sowie der Entgelt- und Bezügeentwicklung (Preisfaktor). Steigerungen bei den Entgelt- und Bezügezahlungen und Hebungen bei der Wertigkeit der Stellen sollten – zumindest teilweise – durch Produktivitätssteigerungen und damit einhergehende sinkende Stellenbedarfe kompensiert werden. Hierzu sind Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung durchzuführen sowie Verwaltungsabläufe zu digitalisieren.

(79) Aus Abbildung 21 lässt sich entnehmen, dass sich die Personalausgaben (Ausgaben der Hauptgruppe (HG) 4) für alle Einzelpläne im Ist seit 2013 um ca. 125 Mio. Euro erhöht haben.

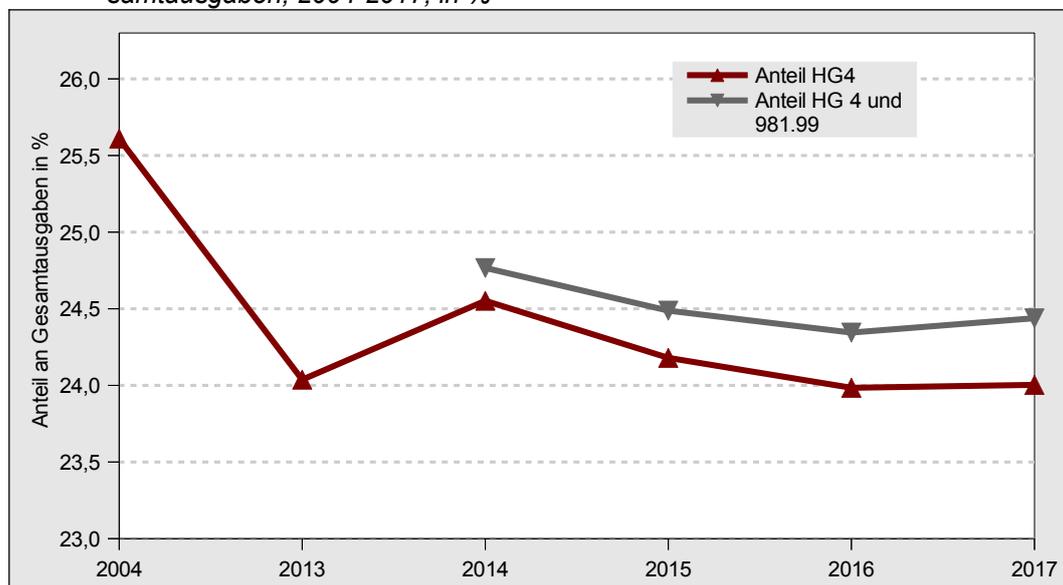
Abbildung 21: Ausgabenentwicklung HG 4, in Mio. Euro



Quelle: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung; eigene Darstellung.

(80) Betrachtet man den Anteil der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 zuzüglich der Ausgaben beim Titel 981.99 „Abführung von Beiträgen an den Versorgungsfonds“ an den Gesamtausgaben ist festzustellen, dass dieser Anteil seit 2004 leicht gesunken ist (vgl. Abbildung 22).

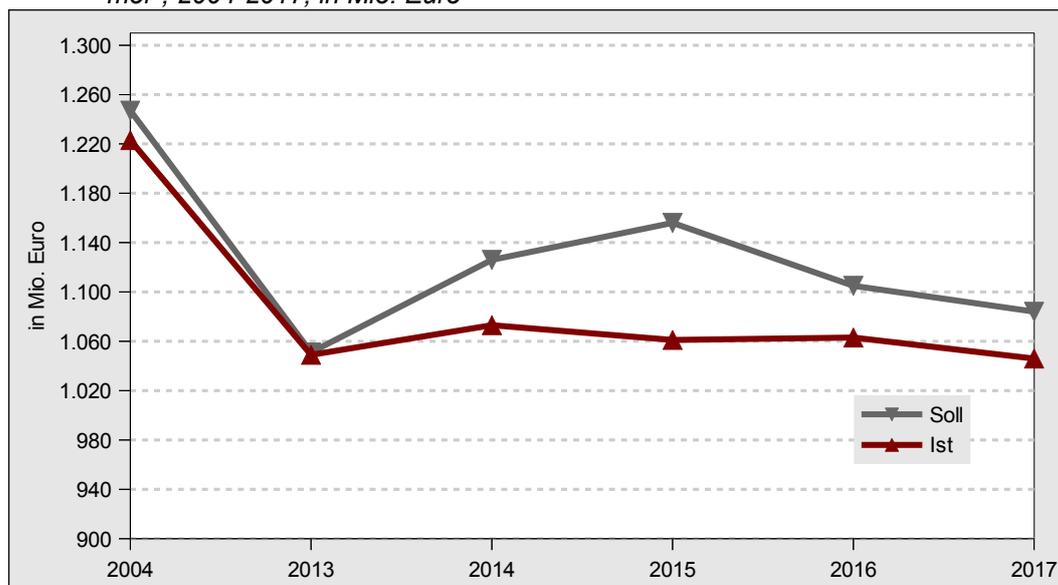
Abbildung 22: Anteil Personalausgaben HG 4 zuzüglich Ausgaben beim Titel 981.99 an den Gesamtausgaben, 2004-2017, in %



Quelle: Haushaltsrechnung; eigene Darstellung.

(81) Die Ausgaben bei der Titelgruppe 428 „Entgelte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ sind seit 2014 leicht rückläufig. (vgl. Abbildung 23).

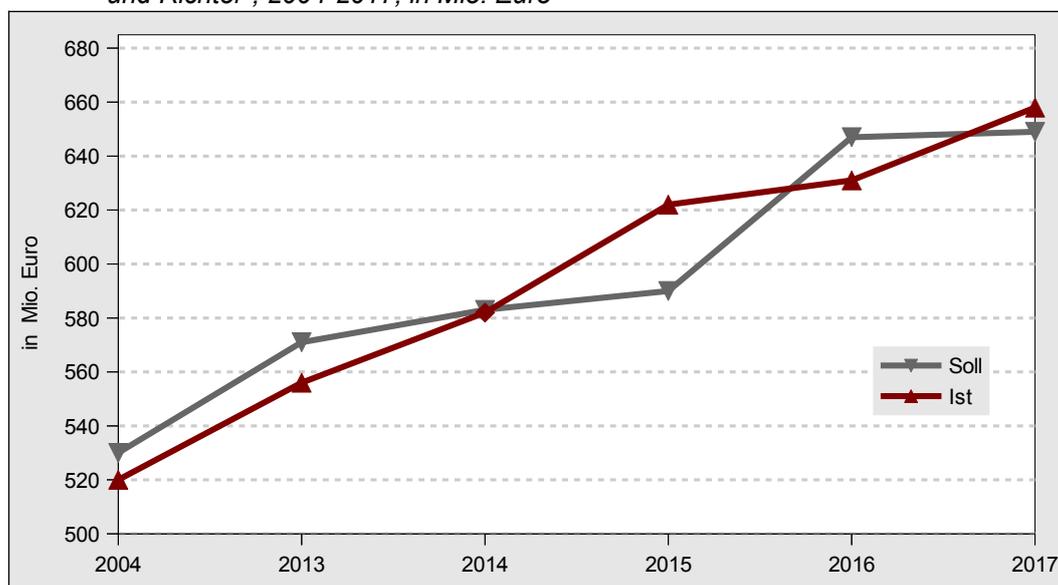
Abbildung 23: Ausgabenentwicklung bei Titelgruppe 428 „Entgelte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“, 2004-2017, in Mio. Euro



Quelle: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung; eigene Darstellung.

Im Vergleich dazu stiegen die Ausgaben bei der Titelgruppe 422 „Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter“ stetig an.

Abbildung 24: Ausgabenentwicklung bei Titelgruppe 422 „Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter“, 2004-2017, in Mio. Euro



Quelle: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung; eigene Darstellung.

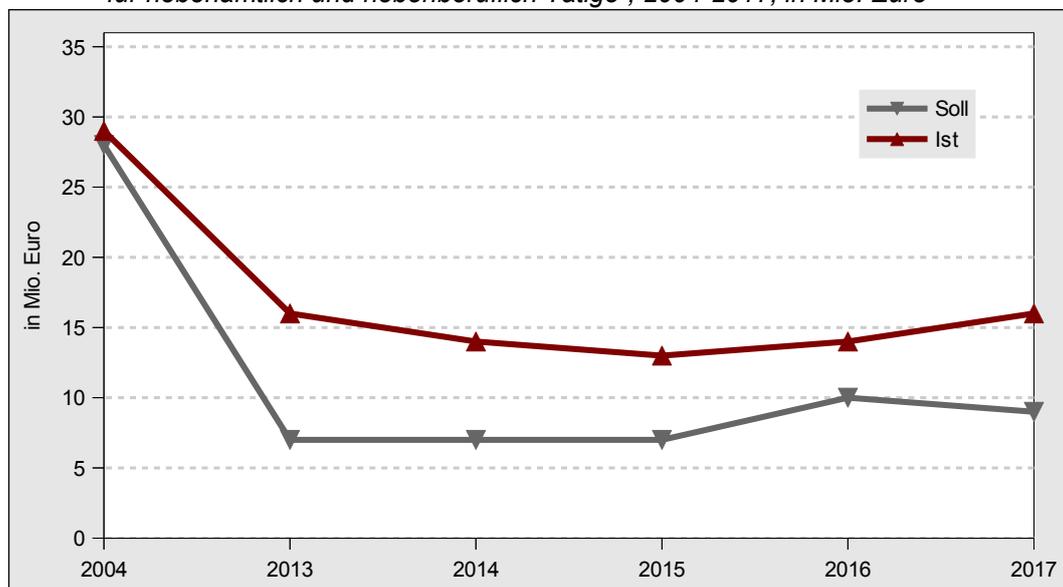
(82) Vor dem Hintergrund des bereits beschriebenen Planstellenzuwachses (siehe Tzn. 69-74) ist der Anstieg der Ausgaben bei der Titelgruppe 422 erklärbar. Den Abbildungen 23 und 24 lässt sich entnehmen, dass bei den Ist-Ausgaben bei Titelgruppe 422 im Jahr 2015 eine deutliche Überschreitung des Haushaltsansatzes erfolgte. Die Ist-Ausgaben bei Titelgruppe 428 dagegen lagen im gleichen Jahr deutlich unter dem Haushaltsansatz. Ur-

sächlich dafür ist wiederum die steigende Zahl der Verbeamtungen bei den Lehrkräften, die bei der Haushaltsplanung noch nicht berücksichtigt werden konnten.

(83) Ergänzend zu den Ausgaben bei den Titelgruppen 422 und 428 wurde auch die Entwicklung der Ausgaben bei Titelgruppe 427 „Beschäftigungsentgelte und Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige“ und bei Titelgruppe 533 „Werkverträge“ analysiert.

Die Ausgaben bei Titelgruppe 427 sind im Vergleich zum Jahr 2013 auf dem gleichen Niveau. Zwischenzeitlich waren diese Ausgaben leicht gesunken. Seit 2015 erfolgte hier wieder ein Anstieg (vgl. Abbildung 25).

Abbildung 25: Ausgabenentwicklung bei Titelgruppe 427 „Beschäftigungsentgelte und Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige“, 2004-2017, in Mio. Euro



Quelle: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung; eigene Darstellung.

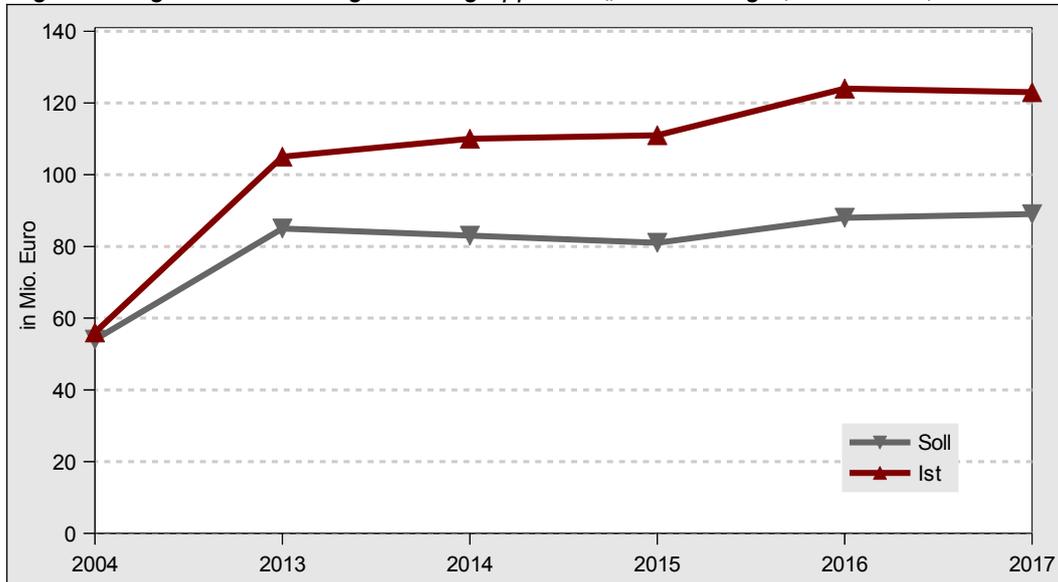
Auffällig ist die ständige extreme Überschreitung der Haushaltsansätze durch die Ist-Ausgaben um ca. 75 %, insbesondere im Jahr 2017. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass die Stellenausstattung des Landes nicht auskömmlich ist und stattdessen Aufgaben, die dem Kernbereich zuzuordnen sind, durch Aushilfs- und Vertretungskräfte erledigt werden müssen. Derartige Tendenzen konnten auch schon in einzelnen Prüfungen des Landesrechnungshofes festgestellt werden.<sup>27</sup> Durch die Deckungsfähigkeiten im Rahmen der HG 4 lassen diese Überschreitungen von Einzelansätzen keine Rückschlüsse auf Haushaltsüberschreitungen zu.

Bei Titelgruppe 533 „Werkverträge“ haben sich die Ist-Ausgaben von 56 Mio. Euro im Jahr 2004 bis zum Jahr 2013 auf 123 Mio. Euro mehr als verdoppelt. Seit 2013 sind die Ausga-

<sup>27</sup> Vgl. Beitrag auch Beitrag V.15. und Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tz. 128 sowie Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tz. 126.

ben um ca. 17 % von 105 Mio. Euro auf 123 Mio. Euro gestiegen. Auch in dieser Titelgruppe wurde das Haushalts-Soll regelmäßig stark überschritten, im Jahr 2017 um 38 % (vgl. Abbildung 26).

Abbildung 26: Ausgabenentwicklung bei Titelgruppe 533 „Werkverträge“, 2004-2017, in Mio. Euro



Quelle: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung; eigene Darstellung.

Im Rahmen von Werkverträgen werden regelmäßig Dienstleistungen für die Landesverwaltung beauftragt. Der starke Anstieg der Ausgaben im Vergleich zu 2004 kann darauf hindeuten, dass Personalausgaben in Sachausgaben verlagert wurden. Dabei kann es sich um Aufgaben handeln, die nicht mehr als Aufgaben der Kernverwaltung gesehen werden und daher an Dritte verlagert wurden. Eine solche Verlagerung ist möglich, sofern die Aufgabe durch Dritte wirtschaftlicher erfüllt werden kann. Die Personalausgaben sollten dann stärker sinken als die Sachausgaben ansteigen. Wird die Aufgabe verlagert, obwohl die Wirtschaftlichkeit nicht verbessert wird, wird die Gesamtbelastung des Haushalts nicht verbessert oder erhöht sich sogar (vgl. dazu auch Beitrag III.6).

#### 4 Ableitung von Handlungsempfehlungen

(84) Durch das Personalkonzept 2004 und dessen Fortschreibung im Jahr 2010 (PK 2010) konnte ausgehend von den 42.219 Planstellen und Stellen zum Stand 1. Januar 2004 eine deutliche Reduzierung des Bestands erreicht werden. Ohne diese Stelleneinsparungen wären die Personalausgaben stärker gestiegen und lägen heute auf einem deutlich höheren Niveau. Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben konnte seit 2004 zunächst gesenkt und in den letzten Jahren stabil gehalten werden.

Das Ziel des PK 2010, bis 2020 in der Landesverwaltung eine Stellenausstattung von 18,34 Stellen je 1.000 Einwohner zu erreichen, wird voraussichtlich verfehlt werden. Während das Land im Jahr 2013 diesem Ziel mit 18,98 je 1.000 Einwohner bereits nahe gekom-

men war, entfernte es sich in den Folgejahren von diesem Wert. Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2017 stieg die Stellenausstattung auf 19,39 je 1.000 Einwohner an.

(85) Auch wenn bislang nicht alle Ziele der Personalkonzepte erreicht werden konnten, haben diese sich als wirksame Instrumente zur Begrenzung der Stellenausstattung und des Anstiegs der Personalausgaben erwiesen. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, Personalkonzepte grundsätzlich auch zukünftig einzusetzen. Die Landesregierung sollte zeitnah ein neues Personalkonzept erstellen, welches den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung trägt. Zu prüfen sein wird darin, ob die im PK 2010 zugrundegelegten Zielzahlen noch Gültigkeit haben. Der Landesrechnungshof hatte in Prüfungen Anhaltspunkte dafür gefunden, dass für die Aufgabenerfüllung insbesondere in strategisch wichtigen Bereichen nicht ausreichende personelle Ressourcen bereitgestellt wurden.<sup>28</sup> Neben der Aktualisierung der Zielzahlen sollte auch eine Priorisierung der Aufgaben erfolgen.

(86) In dem Personalkonzept sollten, wie auch bei den bisherigen, Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung vorgesehen werden. Neue Stellen aufgrund neuer Aufgaben sollten nur bewilligt werden, wenn zuvor durch eine Aufgabenkritik nachgewiesen wurde, dass der Bedarf nicht aus dem Bestand gedeckt werden kann und der Bedarf mittels einer Personalbedarfsberechnung ermittelt wurde. Aufgabenanalyse und -kritik einschließlich der Berechnung von Personalbedarfen sollten auch dazu dienen, die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sicherzustellen.

(87) Das Personalkonzept sollte auch Maßstäbe zur Aufgabenverlagerung enthalten. Darin sollten Regelungen aufgenommen werden, unter welchen Voraussetzungen und nach welchen Kriterien Aufgaben innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung (Abschichtung von Aufgaben an nachgeordnete Behörden, Dezentralisierung, Bündelung in Dienstleistungszentren) und außerhalb der Landesverwaltung (Kommunen, Rechtspersonen des öffentlichen oder privaten Rechts) verlagert werden können. Das Personalkonzept sollte festlegen, welche Aufgaben zukünftig nicht mehr in der Kernverwaltung erbracht werden sollen. Die Wirtschaftlichkeit einer Aufgabenverlagerung muss nachgewiesen werden.

(88) Im Rahmen der Geschäftsprozessoptimierung sollten vorrangig Geschäftsprozesse optimiert werden, bei denen aufgrund elektronischer Lösungen zeitnah mit dem Freiwerden von Stellen zu rechnen ist.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Vgl. z. B. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, Tzn. 175 ff. und Tzn. 226 ff., Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tzn. 166 ff., Tzn. 500 ff. sowie Tzn. 578 ff.

<sup>29</sup> Vgl. Beitrag III.5.

(89) Eine wesentliche Voraussetzung für eine Begrenzung des Anstiegs bei den Stellen bzw. für den Stellenabbau ist die Digitalisierung der Verwaltung. Dabei ist davon auszugehen, dass Stelleneinsparungen in Form einer Digitalisierungsrendite erst mittelfristig zu erwarten sind. In der Einführungs- und Umstellungsphase werden übergangsweise zusätzliche Personalressourcen notwendig sein. Dies sollte im Personalkonzept in Form temporärer Mehrbedarfe berücksichtigt werden. Die E-Government- bzw. IT-Strategie des Landes und ein neu zu erstellendes Personalkonzept sollten aufeinander abgestimmt werden.

Ziel sollte es sein, Verwaltungsprozesse durchgehend elektronisch auszugestalten (vom Eingang über die Verarbeitung bis zum Ausgang). In der IT- bzw. E-Government-Strategie des Landes sollten die geplanten Projekte hinsichtlich des erwarteten Stelleneinsparungsvolumens bzw. deren Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln priorisiert werden.

Mit zunehmender Digitalisierung der Verwaltung ist davon auszugehen, dass der Anteil an einfacheren Tätigkeiten sinken und der Bedarf an Beschäftigten mit höheren Bildungsabschlüssen steigen wird, wodurch strukturelle Veränderungen zu erwarten sind. Das Personalkonzept sollte daher auch Aussagen zu den qualitativen Anforderungen bei der Personalentwicklung und deren Auswirkungen auf den Stellenplan enthalten.

## **2 Regulatorische Voraussetzungen für E-Government und IT-Einsatz in der Landesverwaltung**

(90) Der Landesrechnungshof sieht erheblichen und dringenden Handlungsbedarf bei den Regelungen zum IT-Einsatz und deren Umsetzung.

### **1 E-Government und Informationssicherheit**

(91) Regelungen zum Einsatz von IT und zum E-Government sind in dem im April 2016 in Kraft getretenen Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltungstätigkeit in Mecklenburg-Vorpommern (EGovG M-V) enthalten.

Die erste Änderung des Gesetzes im Mai 2018 bezog sich auf die Anpassung an die Regelungen der EU-Datenschutz-Grundverordnung.

(92) Das E-Government-Gesetz bedarf einer Anpassung an aktuelle Entwicklungen. So ist beispielsweise die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen umzusetzen. Öffentliche Auftraggeber i. S. d. § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (öffentliche Aufträge im Oberschwellenbereich) im Land Mecklenburg-Vorpommern (Landes- und Kommunalverwaltung, Sektorenauftraggeber) müssen ab November 2020 elektronische Rechnungen empfangen und verarbeiten können. Bisher ist weder die Richtlinie in Landesrecht umgesetzt, noch kann die Verpflichtung technisch erfüllt werden.

Die Landesregierung sollte prüfen, ob die genannte Verpflichtung auch bei öffentlichen Aufträgen im Unterschwellenbereich geregelt werden soll. Das Energieministerium sollte zeitnah einen entsprechenden Basisdienst für Landes- und Kommunalverwaltungen bereitstellen.

Weiterhin sollte im E-Government-Gesetz die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes des Bundes geregelt werden. Dies betrifft insbesondere die Verpflichtung, ein Verwaltungsportal zu betreiben und dafür notwendige Basisdienste bereitzustellen sowie die Verpflichtung von Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung sowie der Kommunen, Informationen über und Zugang zu Verwaltungsleistungen über dieses Portal anzubieten. Die Behörden sollten zudem verpflichtet werden, einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente auch über Nutzerkonten anzubieten.

(93) Der Landesrechnungshof empfiehlt darüber hinaus, gesetzliche Regelungen zur Informationssicherheit in einem Informationssicherheitsgesetz zu regeln, um die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, die von den Bürgern auf den IT-Systemen des Landes gespeicherten Daten sowie die Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen Bürger und

Staat sowie zwischen Behörden und Einrichtungen der Landes- und Kommunalverwaltung zu schützen.

Verpflichtungen, Informationssicherheit zu gewährleisten, ergeben sich auch aus Vorgaben im Zusammenhang mit der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit. So schreibt die aufgrund des IT-Staatsvertrages vom IT-Planungsrat erlassene Leitlinie für die Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung für ebenenübergreifende IT-Verfahren und die Netzinfrastrukturen der öffentlichen Verwaltung ein am Grundschutz des BSI orientiertes Mindestsicherheitsniveau vor. Aufgrund von § 4 IT-NetzG<sup>30</sup> beschließen Bund und Länder Anschlussbedingungen für das Verbindungsnetz, die u. a. die Umsetzung der BSI-Standards fordern. In ein Informationssicherheitsgesetz des Landes sollte eine Regelung aufgenommen werden, wonach Nutzer des Landesverwaltungsnetzes – insbesondere solche, die nicht Teil der Landesverwaltung sind – in den Anschlussbedingungen zur Einhaltung bestimmter Sicherheitsmaßnahmen verpflichtet werden können, damit die Anschlussbedingungen gemäß § 4 IT-NetzG auch im vom Land betriebenen Netz durchgesetzt werden können.

In das Informationssicherheitsgesetz sollte auch eine Regelung aufgenommen werden, die die IT-Beauftragte der Landesregierung ermächtigt, zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr vorübergehende und unaufschiebbare Maßnahmen zur Gewährleistung der IT-Sicherheit gegenüber Landesbehörden und der DVZ M-V GmbH anzuordnen.

## **2 IT-Strategie und Digitale Agenda**

(94) Zu den Aufgaben der IT-Beauftragten der Landesregierung gehören nach § 16 Abs. 3 EGovG M-V u. a.:

- die strategische Ausrichtung der IT-Politik des Landes,
- die Herbeiführung von Beschlüssen zur E-Government- und IT-Strategie und
- die Kommunikation von generellen inhaltlichen und finanziellen Zielen des IT-Einsatzes.

In einer IT-Strategie sind die Ziele für eine leistungsfähige und bedarfsgerechte Unterstützung der Verwaltungsaufgaben der Landesverwaltung zu beschreiben. Ausgehend von einem Leitbild sind in einer E-Government-Strategie strategische Ziele des E-Government zu definieren. Zu den jeweiligen Zielen sind Indikatoren zur Messung der Zielerreichung festzulegen.

---

<sup>30</sup> Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder – Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 4 des Grundgesetzes – (IT-NetzG).

(95) Eine erste E-Government-Strategie hat das Land 2004 im Masterplan 2004 festgeschrieben. Mit dem Masterplan 2011 erfolgte eine Überarbeitung der E-Government-Strategie des Landes, darin sind die vorgesehenen strategischen und operativen Zielsetzungen bis einschließlich 2015 dargestellt. Eine Überarbeitung erfolgte seitdem nicht.

Die „Koalitionsvereinbarung 2016 - 2021“ sieht in Ziffer 432 vor, eine Digitalisierungsstrategie zu erarbeiten. Das Energieministerium plant, eine E-Government-Strategie als Beitrag zur Modernisierung der Verwaltung zu erarbeiten.<sup>31</sup> Diese soll schwerpunktmäßig darauf abzielen, Geschäftsprozesse der öffentlichen Verwaltung und Regierung elektronisch abzuwickeln. Dies ist bisher nicht erfolgt.

(96) Die Landesregierung hat am 15. Mai 2018 auf ihrer Klausurtagung eine Digitale Agenda für Mecklenburg-Vorpommern beschlossen.<sup>32</sup> Schwerpunkte der Digitalen Agenda sind der Ausbau der digitalen Infrastruktur und die Stärkung der Digitalisierung in Wirtschaft, Bildung und Forschung. Darüber hinaus umfasst sie Maßnahmen zum IT-Einsatz in der Landesverwaltung und zum E-Government<sup>33</sup>. Die benannten Ziele sind in dem Papier nicht systematisch hergeleitet. Indikatoren zur Messung der Zielerreichung sind nicht enthalten. Die Digitale Agenda kann von ihrer Ausrichtung her eine IT-Strategie für das Land nicht ersetzen. Ein Bezug zu strategischen Zielsetzungen, z. B. zur E-Government-Strategie im Masterplan 2011 oder einer aktualisierten Fassung, ist nicht erkennbar.

(97) Eine aktuelle IT-Strategie für Mecklenburg-Vorpommern existiert derzeit nicht. Ohne IT- bzw. E-Government-Strategie fehlt es an den Voraussetzungen zur strategischen Steuerung und für ein Controlling von Maßnahmen zur IT-Unterstützung der Landesverwaltung und im Rahmen des E-Governments. Eine wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel des Landes zur Umsetzung von E-Government-Maßnahmen kann daher nicht sichergestellt werden. Ohne Strategien können keine Umsetzungs- bzw. Maßnahmenpläne zur operativen Steuerung des IT-Einsatzes in der Landesverwaltung bzw. von E-Government-Projekten erstellt werden.

---

<sup>31</sup> Vgl. dazu den Internetauftritt der Landesregierung (<https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Digitalisierung>).

<sup>32</sup> Siehe Fn. 31.

<sup>33</sup> Als Maßnahmen im Rahmen der IT-Ausstattung der Landesverwaltung sind z. B. die Modernisierung des Zentrums für besondere Lagen im Innenministerium, ein Videokonferenzsystem im Landwirtschaftsministerium und die Harmonisierung der Polizei-IT geplant. Als E-Government-Projekte sind MV-Plattform (Servicekonto, Dienstleistungsportal, Digitalisierung der Verwaltungsleistungen) zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes des Bundes und MV-Service (Geschäftsprozessoptimierung) geplant.

### **3 IT-Richtlinien und Standards**

(98) IT-Richtlinien für Mecklenburg-Vorpommern wurden 1992 erstmalig erlassen. Mit ihnen wurden besondere Anforderungen an den IT-Einsatz, Vorgaben für die Planung, Koordination des IT-Einsatzes sowie Maßgaben für die Durchführung von IT-Vorhaben definiert. Diese IT-Richtlinien sind bereits 2007 außer Kraft getreten. Eine Neufassung erfolgte seitdem nicht.

Standards für den Einsatz von IT in der Landesverwaltung sind im IT-Strukturrahmen (IT-SR) geregelt. Die aktuelle Fassung des IT-SR hat den Bearbeitungsstand 29. August 2005. Obwohl das Regelwerk massiv veraltet ist, erfolgte bisher keine Aktualisierung.

(99) Nach § 15 Abs. 2 EGovG M-V erlässt die für ressortübergreifende IT-Angelegenheiten zuständige oberste Landesbehörde im Benehmen mit den obersten Landesbehörden eine IT-Richtlinie für die Behörden des Landes, die E-Government-Basisdienste und IT-Landesstandards enthält.

Die Vorschrift ist im April 2016 in Kraft getreten, die darin enthaltene Verpflichtung ist bis heute nicht erfüllt.

(100) Das Energieministerium hat einen Entwurf der Richtlinie für den Einsatz von Informationstechnik in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (IT-Richtlinie) gemäß § 15 Abs. 2 EGovG M-V erstellt. Als Anlage zur IT-Richtlinie beabsichtigt das Ministerium, IT-Landesstandards und E-Government-Basisdienste für die Landesverwaltung festzuschreiben. Der Landesrechnungshof hat zum Entwurf Stellung genommen.

Die IT-Landesstandards sind Grundvoraussetzung für die Entwicklung von E-Government-Lösungen. Sie sollen sicherstellen, dass verschiedene Organisationen, insbesondere auch ebenenübergreifend, unabhängig von der jeweils eingesetzten Technik oder den eingesetzten Betriebssystemen und Anwendungen ohne zusätzlichen Aufwand zusammenarbeiten können (Interoperabilität). Durch die Standards soll zudem ermöglicht werden, dass möglichst anbieterunabhängige Hard- und Software eingesetzt werden kann (Ziel der Offenheit). Dies senkt die Zugangsvoraussetzungen an der Schnittstelle zwischen Staat und Bürger bzw. Wirtschaft, weil diese die Lösung mit eigener vorhandener Technik nutzen können und erhöht dadurch die Akzeptanz von E-Government-Lösungen.

Die IT-Landesstandards müssen den Anforderungen des Vergaberechts entsprechen. Hierzu sind die Standards als funktionale Anforderungen grundsätzlich hersteller- und produktneutral zu beschreiben. Soweit konkrete technische Lösungen als Basisdienste oder zentrale Infrastrukturen verbindlich zur Nutzung vorgeschrieben werden, muss zuvor eine öffentliche Auftragsvergabe in einem transparenten Verfahren erfolgen.

Bei der Festlegung oder Änderung der Spezifizierung eines Standards sollte das Energieministerium eine Kostenfolgeabschätzung vornehmen. Grundsätzlich sollten offene Standards definiert werden, da davon auszugehen ist, dass proprietäre Standards<sup>34</sup> zu Mehrkosten führen. Werden konkrete technische Lösungen zur Implementierung eines Standards oder zur Nutzung als Basisdienst oder zentrale Infrastruktur vorgegeben, ist zuvor durch das Energieministerium eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, die auch Alternativen und die Nutzung von Open-Source-Lösungen berücksichtigt.

Bevor das Energieministerium Standards und Basisdienste verbindlich festlegt, sollte es prüfen, ob die Anforderungen der EU-Datenschutz-Grundverordnung und des BSI-Grundschutzes eingehalten werden.

In die IT-Richtlinie sollten Regelungen aufgenommen werden, die sicherstellen, dass die o. g. Anforderungen aus dem Vergabe-, Haushalts-, Datenschutz- und Informationssicherheitsrecht umgesetzt werden.

Die IT-Richtlinie wurde bisher nicht in Kraft gesetzt.

(101) Die Landesregierung wird durch § 10 Abs. 2 EGovG M-V ermächtigt, durch Rechtsverordnung Bestimmungen zu Datenaustauschstandards und allgemeinen technisch-organisatorischen Regelungen zur Kompatibilität verschiedener Verfahren für die elektronische Aktenführung zu treffen. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, eine solche Rechtsverordnung zu erlassen, um die Interoperabilität zu gewährleisten. Der zeitnahe Erlass dieser Rechtsverordnung ist geboten, da im Hinblick auf die Frist des § 10 Abs. 1 EGovG M-V (1. Januar 2020) die Einführung von elektronischen Akten in der Landesverwaltung und den Kommunen weit fortgeschritten ist.

Eine solche Rechtsverordnung wurde bisher nicht erlassen.

#### **4 Organisatorische Regelungen**

(102) § 16 Abs. 1 EGovG M-V sieht vor, dass die Steuerung und Koordinierung der Informationstechnik in der Landesverwaltung durch die IT-Beauftragte der Landesregierung wahrgenommen wird. Sie soll die Rahmenbedingungen für den Einsatz der Informationstechnik in der Landesverwaltung nach Abstimmung mit den beteiligten obersten Landesbehörden festlegen. Die obersten Landesbehörden sollen die informationstechnischen Vorhaben ihrer Geschäftsbereiche mit der für ressortübergreifende IT-Angelegenheiten zuständigen obersten Landesbehörde abstimmen.

---

<sup>34</sup> Proprietär ist ein Standard oder ein Teil eines Standards, wenn er nicht oder nur eingeschränkt mit freier Software implementierbar ist, weil lizenz- oder patentrechtliche Beschränkungen bestehen.

Hierzu bedarf es der Festlegung von Zuständigkeiten, Abläufen und Entscheidungsregeln. Außerdem sollte geregelt werden, wie das Energieministerium das operative und strategische Controlling des Einsatzes von IT wahrnimmt und die Einhaltung der IT-Landesstandards überwacht.

Die Regelungen existieren derzeit nicht, sie sind aber zur Umsetzung von E-Government-Maßnahmen erforderlich und sollten zeitnah erlassen werden, beispielsweise in der IT-Richtlinie.

## **5 Grundlagen für Planung und Vollzug des IT-Haushaltes**

(103) Die Bewirtschaftungserlasse 2017 und 2018 sahen vor, dass Ersatz- und Neubeschaffungen von Hard- und Software auf Basis der im IT-Strukturrahmen festgelegten Landesstandards als Bestandteil der künftigen IT-Richtlinie vorgenommen werden. Der Bewirtschaftungserlass 2019 schreibt ausdrücklich vor, dass bei Ersatz- und Neubeschaffungen von Hard- und Software die definierten Standards der künftigen IT-Richtlinie anzuwenden sind. Das Energieministerium wird im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2020/2021 bei allen erstmalig beantragten Einzelmaßnahmen zu IT-Projekten u. a. auch die Einhaltung vorgegebener Standards prüfen.<sup>35</sup>

Die IT-Richtlinie gemäß § 15 Abs. 2 EGovG M-V ist noch immer nicht in Kraft gesetzt (vgl. Tzn. 99 f.). Damit ist nach den Bewirtschaftungserlassen die Beschaffung von Hard- und Software nicht zulässig. Ohne eine Definition der funktionalen Anforderungen an Hard- und Software in den IT-Landesstandards kann nicht sichergestellt werden, dass die beschaffte Hard- und Software zukünftig diesen Anforderungen genügt. Würde Hard- und Software beschafft, die den Standards nicht genügt und daher möglicherweise zukünftig nicht mehr für die geplante Nutzungsdauer eingesetzt werden kann, verstieße dies gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Größere Ersatz- und Neubeschaffungen sollten daher erst vorgenommen werden, wenn das Energieministerium die IT-Landesstandards festgelegt hat.

(104) Gemäß Anlage A des DVZ-Gesetzes M-V (DVZG M-V)<sup>36</sup> beschafft die DVZ M-V GmbH zentral IuK-Technik nach dem IT-Strukturrahmen für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern.

Der vorliegende IT-Strukturrahmen ist technologisch veraltet (vgl. Tz. 98). Damit sind bedarfsgerechte Beschaffungen durch die DVZ M-V GmbH derzeit nicht gesichert.

---

<sup>35</sup> Festlegungen zur Aufstellung des Haushaltsplan-Entwurfs 2020/2021 für den Bereich der IT-Ausgaben (IT-Ergänzungserlass).

<sup>36</sup> Gesetz über die Rechtsstellung des Datenverarbeitungszentrums Mecklenburg-Vorpommern (Datenverarbeitungszentrumsgesetz – DVZG M-V) vom 1. November 2000, GVOBl. M-V, S. 522.

## **6 Empfehlung des Landesrechnungshofes**

(105) Bereits im Landesfinanzbericht 2015 hatte der Landesrechnungshof angemahnt, Masterplan, IT-Richtlinien und Landesstandards zu aktualisieren und weiterzuentwickeln.<sup>37</sup> Insbesondere sollten einheitliche IT-Standards verbindlich definiert werden, die geeignet sind, die Ziele Wirtschaftlichkeit, Agilität, Wiederverwendbarkeit, Offenheit, Interoperabilität, Skalierbarkeit, Sicherheit, Klarheit und Aktualität zu erreichen.

Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes wurden bisher nicht umgesetzt.

(106) Das Energieministerium sollte zeitnah das E-Government-Gesetz überarbeiten. Die Landesregierung sollte prüfen, ob ein Informationssicherheitsgesetz notwendig ist und gegebenenfalls darauf hinwirken, dass das Energieministerium den Entwurf eines IT-Sicherheitsgesetzes erarbeitet.

(107) Weiterhin sollte das Energieministerium zeitnah eine aktualisierte E-Government- und IT-Strategie erarbeiten, eine IT-Richtlinie erlassen und IT-Landesstandards verbindlich festlegen.

---

<sup>37</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2016): Jahresbericht 2015 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2015, S. 60 ff.

### **3 Auftragsverarbeitung und Outsourcing bei der Nutzung der DVZ M-V GmbH als IT-Dienstleister**

(108) Die Digitalisierung der Verwaltung stellt hohe Anforderungen an die Sicherheit der eingesetzten IT-Verfahren, an das darauf ausgerichtete Informationssicherheitsmanagement (ISM) sowie an den Umgang mit den zu verarbeitenden Daten. Mit der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) und dem IT-Grundschutz-Kompendium als Teil der IT-Grundschutz-Methodik des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) liegen neue Anforderungen vor, die die Landesverwaltung beim Einsatz von IT und bei der Umsetzung von E-Government-Maßnahmen beachten muss. Dabei kommt insbesondere der DVZ M-V GmbH eine besondere Bedeutung zu.

#### **1 Anforderungen aus der DS-GVO**

(109) Nach den Regelungen der DS-GVO fallen dem Verantwortlichen und dem Auftragsverarbeiter Rechte und Pflichten zu.

Verantwortlicher ist gemäß Art. 4 Nr. 7 DS-GVO die natürliche oder juristische Person, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet. Dies ist i. d. R. die Landesbehörde, die die personenbezogenen Daten erhebt und verarbeitet, um die ihr übertragenen Aufgaben zu erfüllen.

Auftragsverarbeiter ist gemäß Art. 4 Nr. 8 DS-GVO eine natürliche oder juristische Person, die personenbezogene Daten im Auftrag des Verantwortlichen verarbeitet. Gewisse Entscheidungsspielräume eines Beauftragten innerhalb des vom Verantwortlichen gesteckten Rahmens bezüglich der Mittel der Verarbeitung und hinsichtlich technisch-organisatorischer Fragestellungen schließen Auftragsverarbeitung nicht aus.<sup>38</sup>

(110) Auf der Grundlage des DVZG M-V nimmt die DVZ M-V GmbH die Rolle des zentralen IT-Dienstleisters für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern wahr. Sie betreibt das Landesrechenzentrum „Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern“ und erfüllt die durch § 2 Abs. 1 i. V. m. Anlage A DVZG M-V übertragenen Aufgaben. Ihr können gemäß § 2 Abs. 2 DVZG M-V weitere Aufgaben übertragen werden.

---

<sup>38</sup> Datenschutzkonferenz (2018): Kurzpapier Nr. 13 Auftragsverarbeitung Art. 28 DS-GVO. Der Datenschutzkonferenz gehören die unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder an.

Soweit die DVZ M-V GmbH im Auftrag einer Landesbehörde personenbezogene Daten verarbeitet, ist sie Auftragsverarbeiter i. S. v. Art. 4 Nr. 8 DS-GVO. Die DVZ M-V GmbH treffen daher sämtliche sich aus der DS-GVO ergebenden Verantwortlichkeiten für Auftragsverarbeiter.<sup>39</sup> Bei der jeweiligen Landesbehörde verbleiben die Rechte und Pflichten des Verantwortlichen, insbesondere im Zusammenhang mit der Auftragsverarbeitung (Dokumentationspflichten, Informationspflichten, Kontrollpflichten).<sup>40</sup>

(111) Gemäß Art. 28 Abs. 3 DS-GVO erfolgt die Verarbeitung personenbezogener Daten durch einen Auftragsverarbeiter auf der Grundlage eines Vertrags oder eines anderen Rechtsinstruments nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten. Der Rechtsakt zur Beauftragung soll den Auftragsverarbeiter in Bezug auf den Verantwortlichen binden. Insbesondere hat der Auftragsverarbeiter dem Verantwortlichen alle erforderlichen Informationen zum Nachweis der Einhaltung der in diesem Artikel niedergelegten Pflichten zur Verfügung zu stellen und Überprüfungen zu ermöglichen und dazu beizutragen.

Die Landesregierung sollte prüfen, ob die erforderlichen Festlegungen gemäß Art. 28 DS-GVO, wie z. B. die Verpflichtung der DVZ M-V GmbH, Überprüfungen und Inspektionen zu dulden oder daran mitzuwirken, im DVZG M-V geregelt werden können.

Der privatrechtliche Vertrag zwischen der übertragenden Landesbehörde und der DVZ M-V GmbH sollte die sich jeweils aus dem konkreten Verfahren ergebenden Festlegungen (z. B. Dauer der Verarbeitung, Art und Zweck der Verarbeitung, die Art der personenbezogenen Daten usw.) enthalten. Es sollten ausschließlich EVB-IT-Vertragsformulare<sup>41</sup> verwendet werden, die die schriftliche Vereinbarung zur Auftragsverarbeitung standardmäßig als Anlage zum Vertrag vorsehen. Die Beauftragte der Landesregierung für Informationstechnik sollte als Rahmenbedingung für den Einsatz der Informationstechnik gemäß § 16 Abs. 1 EGovG M-V ein Musterexemplar bereitstellen, damit die Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung rechtssichere Vereinbarungen zur Auftragsverarbeitung nach einem einheitlichen Standard abschließen können.

(112) Gemäß Art. 5 Abs. 2 DS-GVO hat der Verantwortliche die Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten aus Art. 5 Abs. 1 DS-GVO einzuhalten und dies nachzuweisen („Rechenschaftspflicht“). Darüber hinaus hat er gemäß Art. 24 Abs. 1 DS-GVO den Nachweis zu führen, dass durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß der DS-GVO erfolgt. Durch den Verantwortlichen und den Auftragsverarbeiter sind gemäß Art. 32 DS-GVO geeignete technische und

---

<sup>39</sup> Vgl. u. a. Art. 28 und 29 DS-GVO.

<sup>40</sup> Vgl. u. a. Art. 24 und 25 DS-GVO sowie Art. 28 und 29 DS-GVO.

<sup>41</sup> Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik.

organisatorische Maßnahmen unter Berücksichtigung der Eintrittswahrscheinlichkeit und Schwere des Risikos für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zu treffen, um ein dem Risiko angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten. Dazu sind die Risiken bei der Verarbeitung personenbezogener Daten in der Landesbehörde und beim Auftragsverarbeiter sowie bei der Übertragung personenbezogener Daten zwischen der Landesbehörde und dem Auftragsverarbeiter zu bewerten.

(113) Das Energieministerium sollte durch zentrale Vorgaben sowie eigene oder in seinem Auftrag durchgeführte Inspektionen sicherstellen, dass die DVZ M-V GmbH geeignete technische und organisatorische Maßnahmen umsetzt. Dies vermeidet den Aufwand, der entstünde, wenn jede Landesbehörde selbst in Umsetzung ihrer Verpflichtung aus der DS-GVO die Einhaltung dieser Maßnahmen prüft. Die Landesbehörden könnten dann die grundsätzliche DS-GVO-konforme Datenverarbeitung durch die DVZ M-V GmbH als gegeben voraussetzen und müssten gegebenenfalls nur spezifische technische und organisatorische Maßnahmen, die zusätzlich aus den konkreten Umständen und spezifischen Risiken der Datenverarbeitung abgeleitet werden, vereinbaren und prüfen.

## **2 Anforderungen aus dem Informationssicherheitsmanagement**

(114) Mit der IS-Leitlinie der Landesverwaltung von Mecklenburg-Vorpommern (IS-Leitlinie M-V)<sup>42</sup> sollen die Vorgaben, die sich aus der Leitlinie des IT-Planungsrats ergeben, auf Landesebene umgesetzt werden. Sie gilt für die Staatskanzlei und die Ressorts der Landesregierung. Die IS-Leitlinie M-V versteht sich insoweit als Bestandteil eines hierarchisch abgestimmten Regelwerks, welches die landesweit geltenden Mindestanforderungen und die Organisationsstrukturen zur Gewährleistung der Informationssicherheit beschreibt. Abschnitt 3 der IS-Leitlinie M-V schreibt als Mindestsicherheitsniveau den IT-Grundschutz des BSI in der jeweils aktuellen Fassung der IT-Grundschutzkataloge sowie der aktuellen Fassungen der BSI-Standards fest. Seit 1. Februar 2018 ist anstelle der Grundschutzkataloge das Grundschutzkompendium anzuwenden.

Eine vergleichbare Verpflichtung für die DVZ M-V GmbH als Dienstleister existiert nicht. Um ein lückenloses Informationssicherheitsmanagement mit einheitlichem Schutzbedarf gewährleisten zu können, muss die DVZ M-V GmbH als Dienstleister ebenso zur Umsetzung des BSI-Grundschutzes verpflichtet werden wie die Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung. Dazu bedarf es entweder einer Verpflichtung durch eine Rechtsnorm (z. B. im

---

<sup>42</sup> Vgl. Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2014): Leitlinie zur Gewährleistung der Informationssicherheit in der Landesverwaltung von Mecklenburg-Vorpommern.

DVZG M-V) oder einer vertraglichen Regelung zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer.

Die Landesregierung sollte prüfen, ob eine gesetzliche Verpflichtung der DVZ M-V GmbH für den Bereich der übertragenen Aufgaben möglich ist. Dies erspart eine einzelvertragliche Vereinbarung und vermeidet Zweifelsfälle.

(115) Das BSI definiert Outsourcing<sup>43</sup> als ganz oder teilweises Auslagern von Geschäftsprozessen und Dienstleistungen. Dabei wird zwischen Outsourcing-Kunden, hier Landesbehörden, und Outsourcing-Dienstleistern, hier DVZ M-V GmbH, unterschieden. Zu den Risiken des Outsourcings zählen starke Abhängigkeit, Verlust von eigenem Know-how sowie Verlust von Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Die Verantwortung für das Informationsicherheitsmanagement verbleibt trotz Outsourcing bei der Leitung der jeweiligen Behörde oder Einrichtung der Landesverwaltung. Aspekte der Informationssicherheit müssen daher während des kompletten Lebenszyklus einer Auslagerung angemessen berücksichtigt werden.

Bei der Umsetzung des Grundschutzkompendiums ist der Baustein „OPS.2.1 Outsourcing für Kunden“ zu beachten. Ohne Umsetzung dieses Bausteins können Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung als Kunden der DVZ M-V GmbH nicht nachweisen, dass ihre elektronische Informationsverarbeitung den Anforderungen an Informationssicherheit gemäß BSI Grundschutz entspricht.

Im Rahmen der Steuerung von ressortübergreifendem IT-Sicherheitsmanagement gemäß § 16 Abs. 3 Nr. 5 EGovG M-V sollte die Beauftragte der Landesregierung für Informationstechnik zentrale Vorgaben zur Umsetzung des Bausteins „OPS.2.1 Outsourcing für Kunden“ erlassen.

### **3 Empfehlungen**

(116) Die aufgezeigten Regelungen der DS-GVO sowie die Beachtung des IT-Grundschutz-Kompendiums zeigen, dass die verantwortlichen Landesbehörden entsprechende organisatorische und personelle Ressourcen zur Erfüllung ihrer Pflichten im Sinne des Verantwortlichen gemäß DS-GVO benötigen. Die Wahrnehmung der Rolle des Auftragsverarbeiters durch die DVZ M-V GmbH entbindet die Landesbehörden nicht davon, ein IT-Sicherheitsmanagement, Datenschutzmanagement und eine Monitoring-Infrastruktur zu betreiben, um ihren Aufgaben als Verantwortlicher gerecht zu werden.

---

<sup>43</sup> Vgl. BSI (2019): IT-Grundschutzkompendium, Baustein OPS.2.1 Abschnitt 1.1.

(117) Die Landesregierung sollte prüfen, wie die Anforderungen an die Auftragsverarbeitung und das Outsourcing durch zentrale Vorgaben und Regelungen des Energieministeriums effektiv und effizient umgesetzt werden können.

Der erhebliche Aufwand, den die Umsetzung der Regelungen zur Auftragsverarbeitung und zum Outsourcing verursacht, liegt darin begründet, dass das Landesrechenzentrum von der DVZ M-V GmbH betrieben wird. Die Landesregierung sollte daher auch prüfen, ob es wirtschaftlicher ist, den Betrieb des Landesrechenzentrums zu einem zentralen Dienstleister innerhalb der Landesverwaltung zu verlagern.

## **4 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes durch die Landesverwaltung**

(118) Gemäß § 1 Abs. 1 Onlinezugangsgesetz (OZG) ist Mecklenburg-Vorpommern verpflichtet, bis spätestens zum 31. Dezember 2022 seine Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Verwaltungsleistung im Sinne dieses Gesetzes umfasst die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren und die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers und Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze. Elektronisch abzuwickeln sind etwa 575 Leistungen, die im OZG-Umsetzungskatalog<sup>44</sup> dargestellt werden.

Die Verwaltungsportale sind gemäß § 1 Abs. 2 OZG zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Mecklenburg-Vorpommern ist verpflichtet, Nutzerkonten bereitzustellen, über die sich Nutzer für die im Portalverbund verfügbaren elektronischen Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern einheitlich identifizieren können.

(119) Im Rahmen der Digitalen Agenda plant die Landesregierung, eine Plattform (MV-Plattform) aufzubauen, über die die Bürger und die Unternehmen über ihren Zugang (Nutzerkonto) alle Leistungen der Landesverwaltung abrufen können. Für die Jahre 2018 bis 2022 plant die Landesregierung hierfür Ausgaben i. H. v. 6,43 Mio. Euro. Davon sind 3,03 Mio. Euro mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2019 für den Doppelhaushalt 2018/2019 veranschlagt worden.

### **1 Umsetzungsstand**

(120) Der Landesrechnungshof hat den Umsetzungsstand mit Unterstützung des Energieministeriums bei allen Ressorts abgefragt. Tabelle 16 zeigt die Anzahl der Verwaltungsleistungen nach Ressorts und Priorität.<sup>45</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass wegen geteilter Zuständigkeiten die 575 Leistungen aus dem OZG-Katalog in weitere Leistungen unterteilt wurden. Die Zuordnung zu den Ressorts hat die Landesregierung aufgrund der fachaufsichtlichen Zuständigkeiten vorgenommen. Abweichend davon können die Verwaltungsleistungen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung z. B. durch Kommunen oder Rechtspersonen des öffentlichen oder privaten Rechts erbracht werden. Weiterhin existieren Leistungen, die durch das Land erbracht werden, bei denen die Fachaufsicht aber beim Bund liegt.

---

<sup>44</sup> Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018): OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes, 1. Auflage, Version 0.98.

<sup>45</sup> Im OZG-Katalog erfolgte eine Priorisierung, um festzulegen, welche Verwaltungsleistungen zuerst umgesetzt werden sollen.

Tabelle 16: Anzahl der Leistungen i. S. d. OZG-Umsetzungskatalogs

Ressort	Priorität 1	Priorität 2	Priorität 3	Priorität 4
StK	0	0	0	0
IM	0	9	94	57
JM	1	3	24	47
FM	0	21	7	14
WM	29	49	71	70
LM	14	14	52	88
BM	6	18	33	32
EM	3	27	9	50
SM	0	1	10	48

Quelle: Eigene Darstellung.

(121) Die Ressorts machten keine Angaben zum Projektstatus, zur zeitlichen Planung oder zum geplanten Budget. Daraus lässt sich ableiten, dass trotz der knappen Frist die Projekte bisher nicht begonnen wurden oder die Umsetzung nicht im Rahmen eines Projektes erfolgt, bei dem diese Angaben für die Projektsteuerung erfasst werden.

(122) Das Sozialministerium wandte ein, dass Angaben zum Projektstatus, zur zeitlichen Planung oder zum geplanten Budget nicht erfragt worden seien.

(123) Die Abfragetabelle des Landesrechnungshofes enthielt als Eintragungsmöglichkeit u. a. die vom Landesrechnungshof erbetenen Auskünfte zur zeitlichen Umsetzung, zum Projektstatus, zum Budget und zum Personaleinsatz. Angaben hierzu waren in der vom Energieministerium zusammengefassten Antwort nicht eingetragen.

(124) Die Umfrage zeigt, dass es einer Festlegung bedarf, welches Ressort für die Umsetzung einer Verwaltungsleistung aus dem OZG-Katalog verantwortlich ist. Die Kriterien Fachaufsichts- oder Vollzugsverantwortung scheinen nicht ausreichend zu sein.

(125) Das Justizministerium führte aus, dass die Kerntätigkeit der Rechtspflege nicht vom Kernbereich des OZG betroffen sei, weil es sich nicht um Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 Landesverwaltungsverfahrensgesetzes handele. Gleichwohl habe die Justiz ein nachhaltiges Interesse daran, auf freiwilliger Basis geeignete Informationen über die Aufgaben der Justiz im Portalverbund bereitzustellen und eine Vernetzung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Verwaltungs- und Bürgerportalen herbeizuführen. Dadurch könne ein komfortabler und einheitlicher Kanal für die elektronische Kommunikation sowohl mit der Verwaltung als auch mit der Justiz angeboten werden.

(126) Der Landesrechnungshof begrüßt die Vorgehensweise des Justizministeriums.

## **2 Regulierungsbedarf**

(127) Die Verpflichtung des Landes durch das OZG bezieht sich auf den „Verwaltungsraum Land M-V“. Dazu gehören neben der unmittelbaren Landesverwaltung (Landesbehörden) auch Kommunen sowie Rechtspersonen des öffentlichen und privaten Rechts, die Verwaltungsleistungen i. S. d. OZG anbieten.

Neben der primären Verpflichtung, Verwaltungsleistungen elektronisch anzubieten, hat das Land auch technisch und organisatorisch sicherzustellen, dass durch Rechtsverordnung gemäß § 4 OZG vom Bund vorgeschriebene IT-Komponenten (IT-Anwendungen, Basisdienste und die elektronische Realisierung von Standards, Schnittstellen und Sicherheitsvorgaben) eingesetzt werden. Damit das Land seinen Verpflichtungen nachkommen kann, bedarf es einer Rechtsgrundlage.

(128) Von den durch die Ressorts gemeldeten Verwaltungsleistungen werden mindestens 196 von den Kommunen vollzogen.

Das OZG verpflichtet Bund und Länder. Inwieweit durch das Gesetz Kommunen unmittelbar verpflichtet werden, blieb im Gesetzgebungsverfahren strittig. Der Bundesrat vertrat die Auffassung, dass der Bund durch Art. 84 Abs.1 S. 7 GG daran gehindert sei, Aufgaben an die Kommunen zu übertragen. Das Innenministerium teilte mit, dass sich dem OZG eine Verpflichtung über die Bund- und Länderebene hinaus auch auf die kommunale Ebene nicht entnehmen lasse. Der Landesrechnungshof teilt diese Auffassung. Kommunen sind daher durch das Land zu verpflichten, ihre Verwaltungsleistungen elektronisch anzubieten und dabei vom Bund vorgegebene Regelungen zu beachten.

(129) Verwaltungsleistungen im Sinne des OZG werden zudem auch von weiteren Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung erbracht, wie z. B. Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern sowie Ärzte- und Zahnärztekammer. Bei den gemeldeten Daten betrifft dies mindestens 89 Verwaltungsleistungen. Auch in diesen Fällen ist das Land verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die Verwaltungsleistungen unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Vorgaben elektronisch angeboten werden und entsprechend gesetzgeberisch tätig zu werden.

## **3 Zentrale Steuerung der Umsetzung**

(130) Eine zentrale Steuerung ist derzeit nicht erkennbar. Das Energieministerium hat das Auskunftersuchen des Landesrechnungshofes zum Anlass genommen und eine Abfrage bei den Ressorts vorgenommen. Der Landesrechnungshof begrüßt diesen ersten Schritt und geht davon aus, dass die gewonnenen Daten vom Ministerium genutzt werden, um im Rah-

men seiner Zuständigkeit für die Digitalisierung der Landesverwaltung (§§ 15, 16 EGovG M-V) steuernd tätig zu werden.

(131) Der Landesrechnungshof hält aufgrund der kurzen Umsetzungsfrist und der Auswirkungen auf den Landeshaushalt eine zentrale Steuerung für notwendig. Dadurch können finanzielle Risiken und Reputationsrisiken z. B. wegen verspäteter Umsetzung verringert werden. Die Umsetzung des OZG muss verknüpft werden mit der IT- und E-Government-Strategie des Landes, der mittelfristigen Finanzplanung im IT-Haushalt, dem Projekt Geschäftsprozessoptimierung und einer möglichen Fortschreibung des Personalkonzepts der Landesverwaltung.<sup>46</sup> Sie bedarf einer gesetzlichen Normierung und einer verwaltungsinternen Regulierung durch die IT-Richtlinie und die IT-Landesstandards, welche bisher aber immer noch nicht vorliegen. Die technischen und organisatorischen Lösungen sind so zu gestalten, dass diese in Verbindung mit weiteren E-Government-Projekten (z. B. Einführung der elektronischen Akte im nachgeordneten Bereich) eine durchgehende elektronische Bearbeitung der Verwaltungsvorgänge ermöglichen. Ein enges Zusammenwirken aller Ressorts ist notwendig.

(132) Die Landesregierung hat dafür Sorge zu tragen, die Vorgaben aus dem OZG fristgerecht und wirtschaftlich umzusetzen. Hierzu hat sie organisatorische Vorkehrungen zu treffen, die eine enge Zusammenarbeit der Ressorts und eine zentrale Steuerung des Gesamtprojekts ermöglichen. Sie sollte dem Landtag jährlich über den Fortschritt bei der Umsetzung des OZG berichten.

---

<sup>46</sup> Wegen der kurzen Umsetzungsfrist und der Projektgröße erwartet der Landesrechnungshof temporäre Personalmehrbedarfe. Mittelfristig sollte die elektronische Abwicklung von Verwaltungsleistungen zu Minderbedarfen führen.

## **5 Prozessoptimierung – Voraussetzung für erfolgreiche E-Government-Projekte**

(133) E-Government ist die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien. Mit E-Government sollen im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt werden. In der Binnensicht sollen durch die elektronische Unterstützung der Verwaltungsabläufe Effizienz- und Einsparpotenziale gehoben werden, um bei mindestens gleichbleibender Qualität des Verwaltungshandelns mittelfristig einen weiteren Personalaufwuchs zu verhindern bzw. langfristig Einsparungen generieren zu können („E-Government-Rendite“). E-Government kann somit mittelfristig einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. In der Außensicht soll E-Government die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sichern, Serviceleistungen verbessern und den Zugang zu Verwaltungsleistungen erleichtern. Durch diese technische Entbürokratisierung soll die Bürgerzufriedenheit erhöht und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft gesteigert werden.

(134) Gemäß § 14 EGovG M-V sind Verwaltungsabläufe, die künftig in wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden, vor Einführung der informationstechnischen Systeme zu optimieren. Mittels Geschäftsprozessoptimierung (GPO) sind die Effizienz- und Einsparpotenziale zu identifizieren und zu realisieren. Gemäß § 2 Abs. 1 Gemeinsame Geschäftsordnung I der Ministerien und der Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern (GGO I) sind Verwaltungsabläufe dauerhaft zu verbessern (Geschäftsprozessoptimierung). Dabei steht die elektronische Unterstützung der Arbeitsabläufe im Mittelpunkt (§ 2 Abs. 3 GGO I). Ziel der GPO ist laut Digitaler Agenda der Landesregierung nicht nur die Optimierung der Prozesse, sondern auch deren Einbindung in die Digitalisierungsstrategien der Behörden.

Jegliche Einführung oder Änderung informationstechnischer Systeme setzt voraus, dass die zugrundeliegenden Prozesse zuvor hinsichtlich ihrer elektronischen Unterstützung unter Berücksichtigung der Zielvorgaben der Digitalisierungsstrategien optimiert wurden. Dies betrifft insbesondere die Einführung elektronischer Akten gemäß § 10 Abs. 1 EGovG M-V, das elektronische Anbieten von Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale gemäß § 1 Abs.1 OZG und sonstige Maßnahmen zur elektronischen Unterstützung von Verwaltungsabläufen. GPO ist daher eine grundlegende Voraussetzung für die Durchführung von E-Government-Projekten in der Landesverwaltung.

(135) Um die Behörden bei ihren Digitalisierungsaufgaben zu unterstützen, sieht die Digitale Agenda der Landesregierung vor, dass die Mittel für GPO um 2,5 Mio. Euro auf 5 Mio. Euro aufgestockt werden. Die zusätzlichen 2,5 Mio. Euro sollen sich in Jahresscheiben von

500.000 Euro auf die Jahre 2018 bis 2022 verteilen. Für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 werden jeweils 500.000 Euro mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2019 zusätzlich zur Verfügung gestellt. Die Mittel sind notwendig zur Finanzierung der externen Unterstützung, die durch die DVZ M-V GmbH erfolgt.

(136) Der Landesrechnungshof hat den Stand der Umsetzung von Maßnahmen zur GPO in der Landesverwaltung erhoben. Die Erhebung richtete sich an die obersten Landesbehörden einschließlich der Staatskanzlei und den nachgeordneten Bereich der Ministerien. In Tabelle 17 sind die durch die Ressorts gemeldeten Projekte zur GPO nach ihrem jeweiligen Status erfasst.

Projekte zur GPO erfolgten bisher nur in geringem Umfang. Auffällig sind die großen Unterschiede zwischen den Ressorts. Während das Finanzministerium bereits fünf Projekte durchgeführt hat, wurden in anderen Ressorts bisher keine Projekte durchgeführt.

Der geringe Umfang weist darauf hin, dass entgegen § 14 EGovG M-V nicht vor jeder Einführung oder Änderung informationstechnischer Systeme eine Prozessoptimierung vorgenommen wurde. Da die GPO die erste Phase bei der Umsetzung von E-Government-Projekten darstellt, lässt die geringe Anzahl an GPO-Projekten zudem darauf schließen, dass bisher nur eine geringe Anzahl an E-Government-Projekten initiiert wurde.

*Tabelle 17: Projekte zur Geschäftsprozessoptimierung in der Landesverwaltung*

<b>Ressort</b>	<b>geplant</b>	<b>begonnen</b>	<b>abgeschlossen</b>
Staatskanzlei	-	-	1
Ministerium für Inneres und Europa	-	-	-
Justizministerium	-	2	1
Finanzministerium	-	1	5
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit	-	-	-
Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt	-	3	2
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	-	3	2
Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung	8	-	1
Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung	-	3	2
<b>Summe</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>12</b>

Quelle: Angaben der Ressorts; eigene Darstellung.

(137) Das Sozialministerium führte aus, dass Prozessoptimierungen auch ohne Nutzung von GPO-Verstärkungsmitteln und unterhalb einer Projektorganisationsstruktur, beispielsweise durch Optimierungsvorschläge eigener Beschäftigter, durchgeführt würden.

(138) Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass es sich bei den in Tabelle 17 dargestellten Daten um Angaben der Ressorts handelt.

(139) Gemäß § 7 Abs. 2 LHO sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase bilden die Grundlage für begleitende und abschließende Erfolgskontrollen. Vor der Durchführung der Projekte sind die Ziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung festzulegen. Diese sind aus übergeordneten strategischen Zielen abzuleiten. Im Rahmen der Erfolgskontrolle ist während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahmen ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase eines GPO-Projekts und Erfolgskontrollen fanden weitgehend nicht statt. Angesichts des geplanten Mitteleinsatzes i. H. v. 5 Mio. Euro sowie der grundlegenden Bedeutung der GPO für die Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns hält der Landesrechnungshof Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die Steuerung über Ziele und Kennzahlen für unabdingbar.

(140) Die Auswahl der Prozesse lässt nicht in allen Fällen erkennen, dass im Vorfeld eine Priorisierung anhand vermuteter Optimierungspotenziale erfolgte.

So untersuchte das Energieministerium in den Ämtern für Raumordnung und Landesplanung den Prozess der Abgabe einer landesplanerischen Stellungnahme. Die Notwendigkeit einer Evaluation wurde nicht gesehen, weil die durchgeführte GPO zu der Erkenntnis geführt habe, dass die Prozesse in den Ämtern schon sehr effizient liefen und nur wenig optimiert werden könnten.

Das Sozialministerium hat ein Projekt im Landesamt für Gesundheit und Soziales eingestellt, weil festgestellt wurde, dass die damals aktuellen technischen Rahmenbedingungen einer optimierten Prozessdigitalisierung entgegenstünden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, bei der Priorisierung zunächst die Geschäftsprozesse bei Verwaltungsleistungen zu optimieren, die gemäß OZG zukünftig elektronisch anzubieten sind. Dabei sind vorrangig die Verwaltungsleistungen zu berücksichtigen, bei denen bereits mit wenig Aufwand eine Verbesserung der Servicequalität und eine Senkung der Kosten erreicht werden kann. Dies dürfte insbesondere bei Verwaltungsverfahren mit hohen Fallzahlen im nachgeordneten Bereich der Fall sein. Die GPO sollte nicht nur darauf ausgerichtet werden, zur Umsetzung der Vorgaben des OZG die Schnittstellen zu Bürger und Wirtschaft zu digitalisieren, sondern den gesamten Verwaltungsablauf.

Unabhängig von den Vorgaben des OZG sollten zudem vorrangig Prozesse optimiert werden, bei denen Probleme hinsichtlich der Servicequalität bekannt sind, ein hohes Kostensenkungspotenzial insbesondere im Bereich der Personalkosten vermutet wird oder die Ablösung veralteter IT-Verfahren ansteht.

(141) Das Sozialministerium hat ausgeführt, dass eine Auswahl der zu optimierenden Verwaltungsprozesse ausschließlich mit dem Ziel, eine Digitalisierung durchzuführen, eine Vielzahl von Risiken berge. Es habe daher eine Priorisierung auch unter Berücksichtigung der Fallzahlen, der beteiligten Beschäftigten, des Ausfall- und Umsetzungsrisikos sowie der Unterscheidung nach inhaltlicher und repetitiver Arbeit vorgenommen.

(142) Der Landesrechnungshof erkennt an, dass vielfältige Kriterien für eine Priorisierung von Prozessen existieren. Hierzu zählen insbesondere die Möglichkeit der Freisetzung personeller Ressourcen und Anforderungen aus dem Risikomanagement. Aufgrund der knappen Fristsetzung des OZG ist es unerlässlich, vorrangig die Prozesse zu optimieren, die den dort aufgeführten Verwaltungsleistungen zugrunde liegen.

(143) Bei gleichgelagerten Aufgaben sind auch die zugrundeliegenden Prozesse vergleichbar. Dies betrifft Unterstützungsprozesse in der allgemeinen Verwaltung sowie Fachprozesse bei örtlich zuständigen Landesbehörden und in den Kommunen bei der Umsetzung von Landes- oder Bundesrecht. In diesen Fällen ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes unwirtschaftlich und unnötig zeitaufwändig, dass jede Behörde oder Kommune jeden Prozess selbst optimiert. Durch eine Behörde oder Kommune bereits optimierte Prozesse sollten geprüft und als Musterprozesse zur Verfügung gestellt werden.

Um Doppelarbeiten zu vermeiden und sicherzustellen, dass nicht mehrere sich unterscheidende Musterprozesse existieren, sollte dies zentral gesteuert werden. Für die Landesverwaltung könnte dies durch den in der Digitalen Agenda vorgesehenen Lenkungsausschuss mit den Staatssekretären der Ressorts unter Federführung der Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik erfolgen. Für den kommunalen Bereich könnte die Koordination durch den in § 17 Abs. 1 EGovG M-V vorgesehenen Lenkungsausschuss E-Government vorgenommen werden. Allerdings sind dessen Aufgaben bisher auf ebenenübergreifende Prozesse beschränkt. Die Landesregierung sollte prüfen, ob die Aufgabenzuweisung gemäß § 17 Abs. 2 EGovG M-V erweitert werden kann.

(144) Das Landwirtschaftsministerium verwies darauf, dass im Rahmen der anstehenden Digitalisierungsworkshops zu bestimmen sei, wie mit den Prozessen, die den Verwaltungsleistungen nach dem OZG zugrunde liegen, umzugehen sein wird. Aus Kapazitätsgründen werde es nicht möglich sein, für alle 168 Verwaltungsleistungen Geschäftsprozessoptimierungen im klassischen Sinn durchzuführen.

(145) Die durch das Energieministerium geplanten Digitalisierungsworkshops können als Auslöser für GPO-Projekte genutzt werden. Die Workshops sollten sicherstellen, dass die zu optimierenden Prozesse auf eine durchgehende Digitalisierung ausgerichtet werden. Soweit bereits vorhanden, sollten Musterprozesse aus den Stammprozessen des Föderalen Informationsmanagements<sup>47</sup> abgeleitet und um landesspezifische Anforderungen ergänzt werden.

---

<sup>47</sup> Das Förderale Informationsmanagement (FIM) ist ein Steuerungsprojekt und eine Anwendung des IT-Planungsrats. Ziel ist es, den Übersetzungs- und Implementierungsaufwand rechtlicher Vorgaben zu senken. Hierzu werden qualitätsgesicherte Vorarbeiten der nächsthöheren Verwaltungsebene bereitgestellt und durch spezifische Anforderungen und Informationen der nachfolgenden Verwaltungsebene ergänzt. Es werden wesentliche Informationen zu einer Leistung der öffentlichen Verwaltung (Stamminformationen), Beschreibungen von notwendigen Datenfeldern für Formulare (Stammdatenfelder) und Beschreibungen bzw. Visualisierungen der Abläufe zur Leistungserbringung (Stammprozesse) bereitgestellt.

## 6 Einsatz von DVZ-Beschäftigten in der Landesverwaltung

(146) Der Landesrechnungshof hatte im Jahr 2015 die Staatskanzlei und die Ministerien um Auskunft zum Einsatz von Beschäftigten der DVZ M-V GmbH in ihren Geschäftsbereichen gebeten. Er hat darüber im Landesfinanzbericht 2015 berichtet. Für das Jahr 2018 hat er sich durch die Staatskanzlei und die Ministerien erneut Auskunft über den Einsatz von Beschäftigten der DVZ M-V GmbH erteilen lassen.

(147) In Tabelle 18 ist die Anzahl der DVZ-Beschäftigten erfasst, die organisatorisch in eine Dienststelle des Landes eingebunden bzw. dieser fest zugeordnet sind. Nicht erfasst sind DVZ-Beschäftigte, die nur temporär und anteilig für Beratungs- bzw. Projektleistungen in Anspruch genommen werden. Der Umfang des Einsatzes von Beschäftigten der DVZ M-V GmbH hat sich im Vergleich zu den für 2015 erteilten Auskünften verdoppelt. Die Empfehlung des Landesrechnungshofes, den Einsatz von DVZ-Beschäftigten durch eine geeignete technische Lösung zu reduzieren, wurde nicht umgesetzt.

Tabelle 18: Anzahl eingesetzter DVZ-Beschäftigter nach Geschäftsbereichen, 2015 und 2018

	Anzahl der eingesetzten DVZ-Beschäftigten im Geschäftsbereich	
	2015	2018
Innenministerium	3	6
davon:		
<i>Ministerium</i>	3	3
<i>LAiV</i>	0	1
<i>LPBK</i>	0	2
Justizministerium	2	3
Finanzministerium	1	1
Landwirtschaftsministerium	6	12 [rotierend auf 6 Stellen]
Energieministerium	0	5 [rotierend auf 3 Stellen]
<b>Summe</b>	<b>12</b>	<b>27</b>

Quelle: Angaben der Ressorts, eigene Darstellung.

(148) Im Energieministerium werden die DVZ-Beschäftigten für Aufgaben im Bereich der Informationssicherheit im CERT M-V eingesetzt. In den übrigen Ministerien nehmen die Beschäftigten der DVZ M-V GmbH überwiegend Aufgaben der IT-Administration sowie Aufgaben des First- und Second-Level-Supports wahr. Im LAiV hat der dort eingesetzte Beschäftigte der DVZ M-V GmbH zudem auch die Aufgabe der Leitung der IT-Gruppe übernommen.

### 1 Rechtliche Aspekte

(149) Der Einsatz der DVZ-Beschäftigten beruhte bisher auf Dienstleistungsverträgen mit der DVZ M-V GmbH. Nunmehr sind die Dienstleistungsverträge durch Arbeitnehmerüberlas-

sungsverträge ersetzt worden. Die DVZ M-V GmbH verfügt über eine Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung der Bundesagentur für Arbeit. Gemäß Arbeitnehmerüberlassungsgesetz 2017 werden Arbeitnehmer zur Arbeitsleistung überlassen, wenn sie in die Arbeitsorganisation des Entleihers eingegliedert sind und seinen Weisungen unterliegen.

(150) Durch organisatorische Änderungen könnte vermieden werden, dass anstelle eines Dienstleistungsvertrages eine Arbeitnehmerüberlassung angenommen werden muss. So wird beim Einsatz von Beschäftigten eines externen IT-Dienstleisters dann von einer Arbeitnehmerüberlassung ausgegangen, wenn diese außerhalb eines Ticketsystems direkt beauftragt und ihnen personenbezogene Anweisungen erteilt werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Behörden und Einrichtungen den Anschein einer Arbeitnehmerüberlassung vermeiden können, wenn sie die Leistungen des Dienstleisters über ein Ticketsystem in Anspruch nehmen und den eingesetzten Beschäftigten der DVZ M-V GmbH nur in Ausnahmefällen personenbezogene Weisungen erteilen.

(151) Der Landesrechnungshof empfiehlt, im Einzelfall zu prüfen, ob eine Arbeitnehmerüberlassung vorliegt. Der Abschluss von Dienstleistungsverträgen ist dem Abschluss von Arbeitnehmerüberlassungsverträgen vorzuziehen, da im ersten Fall der Dienstleister die Erbringung einer bestimmten Leistung schuldet, während er bei der Arbeitnehmerüberlassung nur sicherstellen muss, dass vereinbarungsgemäß Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Gegebenenfalls sollte das Organisationsmodell so angepasst werden, dass der Anschein einer Arbeitnehmerüberlassung nicht besteht. Auf die feste Zuordnung von Beschäftigten der DVZ M-V GmbH sollte verzichtet werden.

(152) Die Beauftragung der DVZ M-V GmbH erfolgte unmittelbar auf der Grundlage des Datenverarbeitungszentrumsgesetzes (DVZG M-V). Die an die DVZ M-V GmbH übertragenen Aufgaben ergeben sich aus Anlage A des Gesetzes. Zu den Aufgaben aus Anlage A gehören Beratungs- und Serviceleistungen für alle Fragen des Einsatzes von IuK-Technik in den Dienststellen des Landes.

Unter Serviceleistungen sind vorrangig solche mit vorübergehendem, projektbezogenem Charakter zu verstehen. Der Begriff Beratungs- und Serviceleistung beinhaltet, dass die DVZ M-V GmbH als Dienstleister gegenüber den Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung eigenverantwortlich die Erbringung einer bestimmten Leistung (Dienstleistungsvertrag) oder eines bestimmten Erfolgs (Werkvertrag) schuldet. Bei der Arbeitnehmerüberlassung schuldet die DVZ M-V GmbH hingegen nur die Überlassung bestimmter Arbeitnehmer, die ihre fachlichen Aufgaben in Verantwortung und unter Aufsicht der entleihenden Behörde bzw. Einrichtung wahrnehmen. In diesem Fall liegt die Verantwortung für die Erbringung der

Leistung beim Entleiher. Es ist fraglich, ob insoweit noch von einem Service der DVZ M-V GmbH ausgegangen werden kann.

Die Überlassung von Arbeitnehmern als Verleiher nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz führt zu einer Ausweitung der Aufgaben der DVZ M-V GmbH und zu einer neuen Art der Aufgabenerfüllung.

(153) Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung zu prüfen, ob eine derartige Aufgabenausweitung gewollt ist. Soweit eine derartige Ausweitung der Aufgaben der DVZ M-V GmbH beabsichtigt ist, sollte eine dahingehende Änderung des DVZ-Gesetzes initiiert werden.

(154) Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, dass es der Auslegung des Begriffs Serviceleistung als Leistungen mit vorrangig vorübergehendem, projektbezogenem Charakter nicht folge. Es lege den Begriff im Sinne von IT-Service als den Einsatz von Informationstechnologie zur Unterstützung der Geschäftsprozesse des Kunden aus.

(155) Der Landesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Auch bei dieser Auslegung des Begriffs Serviceleistung schuldet die DVZ M-V GmbH die Erbringung einer konkreten, vertraglich vereinbarten IT-Dienstleistung (Einsatz von bestimmten Informationstechnologien zur Unterstützung konkreter Geschäftsprozesse) mit definiertem Service-Level. Dies ist bei der Arbeitnehmerüberlassung gerade nicht der Fall.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass es sich bei der Arbeitnehmerüberlassung um eine neue, bisher nicht durch das DVZ-Gesetz geregelte Aufgabe handelt.

## **2      Wirtschaftliche Aspekte**

(156) Bereits im Landesfinanzbericht 2015 hatte der Landesrechnungshof kritisiert, dass mit Ausnahme des Finanzministeriums durch die Ressorts, welche Beschäftigte der DVZ M-V GmbH einsetzen, keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorgelegt wurden. Das Landwirtschaftsministerium reichte im Januar 2017 eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung als Maßnahme der Erfolgskontrolle nach.

Im Rahmen des aktuellen Auskunftersuchens teilten die Ressorts mit Ausnahme des Finanzministeriums und des Landwirtschaftsministeriums mit, dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht vorgenommen wurden. Das Innenministerium führte hierzu aus, dass es sich nicht um Kernaufgaben der Landesverwaltung handle und diese daher an die DVZ M-V GmbH auszulagern seien. Da zum Einsatz von DVZ-Mitarbeitern keine Alternative bestanden habe, sei keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erstellt worden.

(157) Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Um dies sicherzustellen, sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dies haben die Ressorts mit Ausnahme des Finanzministeriums und des Landwirtschaftsministeriums unterlassen.

Auch wenn es sich bei den übertragenen Aufgaben überwiegend um solche handelt, die nicht zu den Kernaufgaben einer Landesverwaltung zählen, sind diese in der wirtschaftlichsten Form zu erfüllen. Die Verlagerung auf einen externen Dienstleister ist zudem nicht alternativlos. So ist die zentrale Erfüllung durch eine Organisation innerhalb der Landesverwaltung (Zentralisierung) ebenso eine Option wie die dezentrale Aufgabenwahrnehmung durch die Ressorts. Mindestens diese Optionen können im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit der Auslagerung an die DVZ M-V GmbH verglichen werden.

(158) Das Finanzministerium hatte im Jahr 2015 eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt und in dieser die Beauftragung der DVZ M-V GmbH verglichen mit dem möglichen Einsatz eigenen Personals auf einer A9-Stelle (LG 1, zweites EA). Die monetäre Betrachtung ergab einen negativen Kapitalwert i. H. v. 87.651 Euro für einen Zeitraum von fünf Jahren.

Auch das Landwirtschaftsministerium kam in seinem Kostenvergleich zum Einsatz von sechs Beschäftigten der DVZ M-V GmbH zu dem Ergebnis, dass dieser im Vergleich zum Einsatz von eigenem Personal ca. 45.000 Euro/Jahr teurer sei. Es hat darauf hingewiesen, dass sich das Verhältnis durch Preissteigerungen weiter verschlechtern werde, die mit dem Neuabschluss von Verträgen einhergehen.

(159) Aufgrund der vergleichbaren Ausgaben für Leistungsentgelte und für eigenes Personal dürfte eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in den anderen Ressorts ebenso zu dem Ergebnis kommen, dass die Beauftragung der DVZ M-V GmbH unter monetären Gesichtspunkten nicht wirtschaftlich ist und dadurch zu Mehrausgaben im Landeshaushalt führt.

(160) Das Energieministerium sollte zentral für die Landesverwaltung eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vornehmen, das Modell der Arbeitnehmerüberlassung durch die DVZ M-V GmbH unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten bewerten und Handlungsalternativen entwickeln.

### **3 Lösungsmöglichkeit**

(161) Das Kabinett hat in den 2008 beschlossenen strategischen Leitlinien zur Ausrichtung der Informationstechnik des Landes beschlossen, dass Aufgaben der IT-Betreuung und

Netzwerkadministration nicht zu den Kernaufgaben der Landesverwaltung gehören und daher an die DVZ M-V GmbH auszulagern seien. Mit dem Personalkonzept 2004 ist den Ministerien vorgegeben worden, die Aufgabenverrichtung durch Zentralisierung und Aufgabenverlagerung z. B. an die DVZ M-V GmbH zu optimieren. Der Landesrechnungshof teilt diese Zielvorstellung, sie wird durch das Modell der Arbeitnehmerüberlassung jedoch nicht erreicht.

Hierzu wären technische und organisatorische Voraussetzungen zu schaffen, die es der DVZ M-V GmbH ermöglichen, die IT-Administration und den First-Level-Support in den Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung durchführen zu können, ohne dort fest zugeordnete Beschäftigte im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung einsetzen zu müssen. Die Ministerien könnten dann die Entleihe von Arbeitnehmern beenden bzw. Stelleneinsparungen im Bereich der IT-Administration und des First-Level-Supports realisieren.

Ein erster Versuch hierzu ist mit dem geplanten, nach der Pilotphase nicht mehr weiterverfolgten IT-Grundsystem, unternommen worden. Eine Nachfolgelösung wurde bis heute nicht realisiert, sie ist dringend erforderlich.

Das Energieministerium plant einen standardisierten IT-Arbeitsplatz (MV-PC) einzuführen. Ziel ist es, den personellen und finanziellen Aufwand für Beschaffung, Wartung und Softwareimplementierung zu reduzieren. Das Ministerium befindet sich in Abstimmung mit der DVZ M-V GmbH über ein mögliches Vorgehensmodell.

(162) Zunächst sollte das Energieministerium in den IT-Landesstandards die funktionalen Anforderungen für typische Kategorien von IT-Arbeitsplätzen in der Landesverwaltung definieren. Dabei sollten Lösungen angestrebt werden, die eine weitgehend automatisierte Fernwartung dieser Arbeitsplätze ermöglichen. Der Umfang eines Vor-Ort-Services sollte schon in der Planungsphase durch Auswahl geeigneter technischer Komponenten minimiert werden. Die Definition der funktionalen Anforderungen in Form von Standards ist zwingende Voraussetzung, bevor das Ministerium Abstimmungen mit der DVZ M-V GmbH über die Ausgestaltung des standardisierten IT-Arbeitsplatzes (MV-PC) vornimmt. Die Anforderungen sind nachfrageseitig durch das Land, nicht angebotsseitig durch den IT-Dienstleister festzulegen.

Auf der Grundlage der Standards sollte das Ministerium einen Basisdienst definieren und unter Einbeziehung der DVZ M-V GmbH ein Betriebsmodell (Prozessabläufe, Ticketsystem usw.) erarbeiten. Die Wirtschaftlichkeit des Modells im Vergleich zur gegenwärtigen Situation ist nachzuweisen.

Sodann sollte es hierzu die rahmenvertraglichen Grundlagen mit der DVZ M-V GmbH schaffen und angemessene Service-Level vereinbaren. Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung wären zur Nutzung des Basisdienstes zu verpflichten. Sie würden dann Einzelvereinbarungen mit der DVZ M-V GmbH schließen, um ihre konkreten Anforderungen zu vereinbaren. Der Betrieb des Basisdienstes sollte in die Anlage A des DVZ-Gesetzes aufgenommen werden.

(163) Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung diese Vorgehensweise. Sie sollte das Energieministerium beauftragen, die notwendigen Rahmenbedingungen hierfür zu schaffen und einen Projektplan zu erstellen.

## **IV. Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2017**

### **1 Haushaltsrechnung**

#### **1.1 Allgemeines**

(164) Die Landesregierung hat durch das Finanzministerium dem Landtag 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.<sup>48</sup>

(165) Die Kurzfassung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht wird den Abgeordneten sowie der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Die Jahresrechnung 2017 (Kurzfassung) wurde dem Landtag am 7. Januar 2019 (Drs. 7/3034) zur Entlastung vorgelegt. Damit wurde die gesetzliche Vorgabe, wonach die Haushaltsrechnung spätestens bis zum 31. Dezember 2018 vorzulegen ist, verfehlt.

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 für das Haushaltsjahr 2017 inklusive Anlagen lagen dem Landesrechnungshof am 19. November 2018 vollständig vor.

#### **1.2 Mitteilung nach § 97 Abs. 1 LHO**

(166) Die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2017 enthält alle Bestandteile, die nach §§ 81-86 LHO zur Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Deren Prüfung hat keine für die Entlastung der Landesregierung wesentlichen Abweichungen von Beträgen der Rechnung und der Bücher ergeben.

#### **1.3 Kassenmäßiger Abschluss**

(167) Im Haushaltsjahr 2017 betragen die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben jeweils rd. 8.167,0 Mio. Euro. Das kassenmäßige Jahresergebnis 2017 (Saldo zwischen Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen ohne Haushaltsreste) war damit ausgeglichen. Da aus Vorjahren

---

<sup>48</sup> Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V i. V. m. § 114 LHO M-V.

keine Überschüsse bzw. Fehlbeträge zu berücksichtigen waren, beläuft sich auch das kassenmäßige Gesamtergebnis (§ 82 Nr. 1e LHO) auf 0,00 Euro.

Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben um rd. 109,6 Mio. Euro (1,4 %).

Die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben wurden auf Grundlage von § 18 Abs. 1 und 2 Haushaltsgesetz 2017/2018<sup>49</sup> um rd. 6,5 Mio. Euro auf rd. 7.889,8 Mio. Euro erhöht (fortgeschriebenes Haushaltssoll). Das fortgeschriebene Haushalts-Soll wurde im Ist um rd. 277,2 Mio. Euro überschritten.

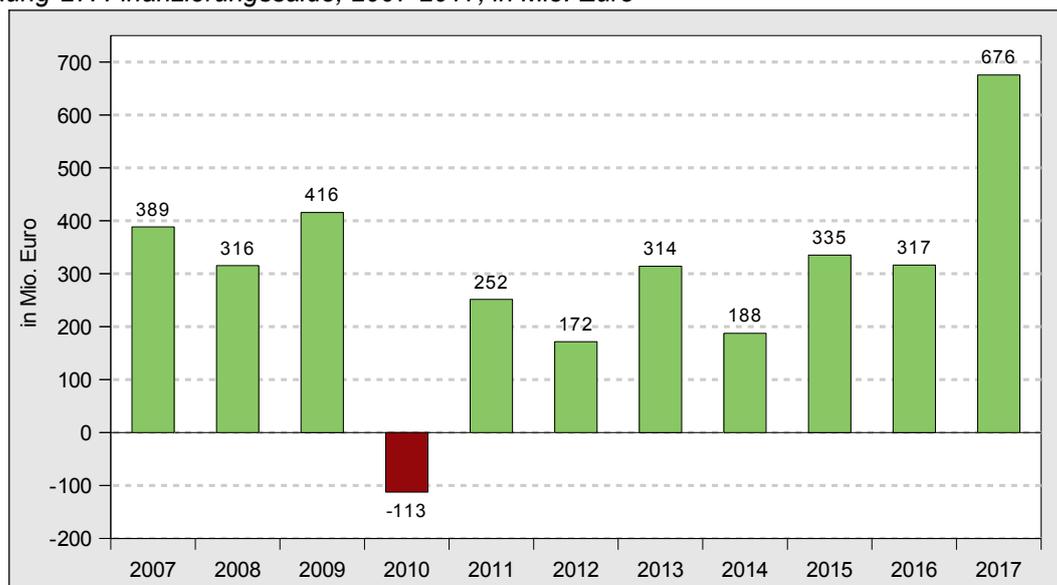
(168) Der kassenmäßige Abschluss stellt die um Schuldenaufnahmen, Rücklagenzuführungen sowie haushaltstechnische Verrechnungen bereinigten Ist-Einnahmen den um Schuldentilgungen, Rücklagenentnahmen sowie haushaltstechnische Verrechnungen bereinigten Ist-Ausgaben gegenüber (Finanzierungsrechnung). Die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

Für das Haushaltsjahr 2017 wurde mit einem Finanzierungssaldo von rd. -45,9 Mio Euro und somit mit einem Finanzierungsdefizit geplant. Dagegen weist der kassenmäßige Abschluss einen Finanzierungsüberschuss von rd. 675,5 Mio. Euro (vgl. Abbildung 27) aus. Dieser wurde für die Schuldentilgung am Kreditmarkt (262,1 Mio. Euro) sowie für Zuführungen an Rücklagen (rd. 413,3 Mio. Euro) verwendet. Als Folge dessen war das kassenmäßige Jahresergebnis ausgeglichen (kein Überschuss, kein Fehlbetrag).

---

<sup>49</sup> Anpassung der Einnahme- und Ausgabeansätze sowie der Verpflichtungsermächtigungen an die endgültig festgestellten Rahmenpläne für die Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie für die Finanzhilfen des Bundes und deren Kofinanzierung zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen.

Abbildung 27: Finanzierungssaldo, 2007-2017, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

#### 1.4 Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)

(169) 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<sup>50</sup> 2017 ein Fehlbetrag von rd. 99,3 Mio. Euro nachgewiesen. Dieser ergibt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (0,00 Euro; vgl. Tz. 167) zuzüglich des Unterschiedsbetrages zwischen den aus 2016 übertragenen Haushaltsresten (rd. 331,6 Mio. Euro) einschließlich Entlastung durch Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahrs 2017 (0,00 Euro) und des Unterschiedsbetrags zwischen den nach 2017 übertragenen Haushaltsresten (rd. -430,9 Mio. Euro) einschließlich Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahrs 2018 (0,00 Euro).

#### 1.5 Haushaltsreste

(170) Übertragbare, aber 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 Ausgaberreste ist bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres beschränkt (sog. Zwei-Jährlichkeits-Prinzip).<sup>51</sup>

<sup>50</sup> § 83 Nr. 2 LHO.

<sup>51</sup> Vgl. § 45 Abs. 2 S. 1 LHO.

In seinem Resteerauslass 2017<sup>52</sup> ließ das Finanzministerium für Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen, insbesondere Drittmittel im Zusammenhang mit der EU-Förderung einschließlich der Ausgaben aus Komplementärfinanzierungen des Landes, eine Ausnahme vom Zwei-Jährlichkeits-Prinzip zu.<sup>53</sup>

(171) Aus dem Haushaltsjahr 2017 wurden Einnahmereste von rd. 1.242,3 Mio. Euro und Ausgabereite von rd. 1.673,2 Mio. Euro in das Haushaltsjahr 2018 übertragen (vgl. Tabelle 19).

Tabelle 19: Verteilung der Haushaltsreste auf die Einzelpläne, 2017, in Euro

Epl.	Geschäftsbereich	Einnahmereste	Ausgabereite
01	Landtag	0,00	7.444.087,06
02	Landesrechnungshof	0,00	0,00
03	Ministerpräsidentin – Staatskanzlei –	32.992,41	2.402.106,01
04	Ministerium für Inneres und Europa	4.873,53	13.040.196,51
05	Finanzministerium	0,00	1.920.540,86
06	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit	791.965.150,87	456.423.279,39
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	31.926,14	98.134.779,68
08	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt	418.886.844,87	439.735.926,52
09	Justizministerium	1.299.592,78	206.859,06
10	Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung	143.917,06	1.548.616,22
11	Allgemeine Finanzverwaltung	36.497,79	10.544.245,41
12	Hochbaumaßnahmen des Landes	18.211.759,93	138.246.960,18
14	Landesverfassungsgericht	0,00	0,00
15	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung	11.653.618,10	503.547.704,54
	<b>Summe</b>	<b>1.242.267.173,48</b>	<b>1.673.195.301,44</b>

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

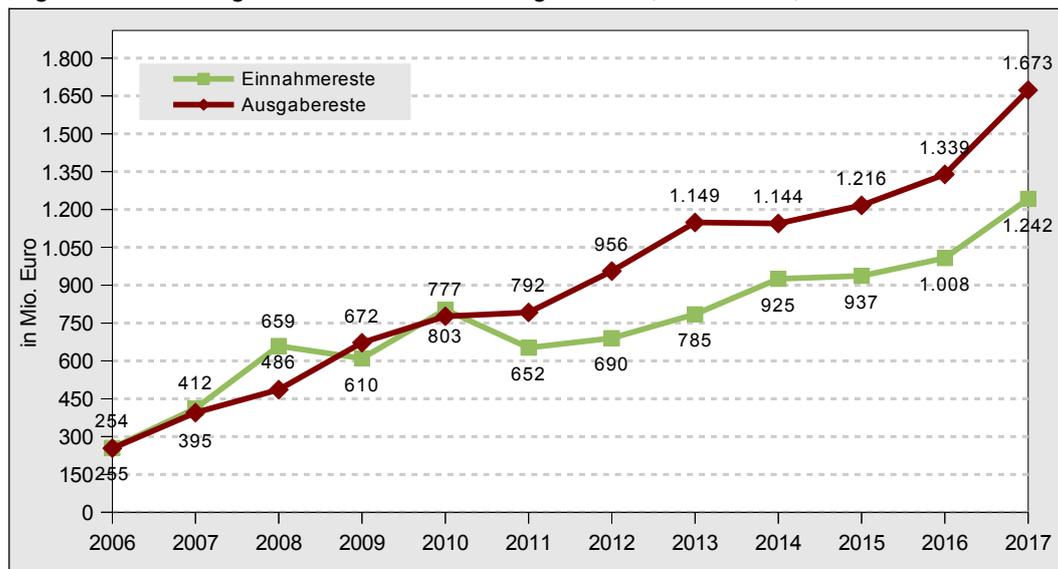
(172) Die Summe der übertragenen Einnahme- und Ausgabereite stieg in den vergangenen zwölf Jahren – trotz Auslaufen von EU-Förderperioden<sup>54</sup> inkl. Nachlaufperioden – kontinuierlich an (vgl. Abbildung 28). Die in das Haushaltsjahr 2018 übertragenen Einnahme- und Ausgabereite nähern sich inzwischen der Zwei-Milliarden-Euro-Grenze. Dem steht ein Haushalts-Soll 2017 von rd. 7.883,2 Mio. Euro gegenüber.

<sup>52</sup> Bildung von Haushaltsresten im Haushaltsjahr 2017 und deren Übertragung nach 2018, Az. H 1218-00000-2017/001-001 vom 12. Februar 2018.

<sup>53</sup> Vgl. § 45 Abs. 2 S. 3 LHO.

<sup>54</sup> Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013.

Abbildung 28: Entwicklung der Einnahme- und Ausgabenereste, 2006-2017, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Seit dem Haushaltsjahr 2011 übersteigen die Ausgabenereste fortdauernd die Einnahmereste. Die Deckungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben schwankte in den Jahren 2011 bis 2017 zwischen rd. 140,0 Mio. Euro (2011) und rd. 430,9 Mio. Euro (2017). 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.<sup>55</sup> Gleichzeitig forderte er das Finanzministerium und die Ressorts dazu auf, Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die Belastung des laufenden Haushaltsjahres reduziert werden kann.

Die mit dem Resteerlass 2017 erteilte Ausnahme vom Zwei-Jährlichkeits-Prinzip bedarf im Einzelfall einer konkreten Begründung. Es muss erkennbar sein, weshalb im gesetzlich vorgeschriebenen Verfügungszeitraum über die Ausgabenereste nicht abschließend verfügt werden konnte. Eine Ausnahme kommt vor allem zur Vermeidung einer überplanmäßigen Ausgabe im Folgejahr in Betracht.<sup>56</sup> Konkrete Gründe für die generelle Notwendigkeit der Verfügbarkeit von Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung zweitnächsten Haushaltsjahres sind für den Landesrechnungshof nicht ersichtlich. In Anbetracht des Umfangs der sich aufgrund zweckgebundener Einnahmen einschließlich Komplementärfinanzierung ergebenden übertragbaren Ausgabeermächtigungen (rd. 92 % der aus Haushaltsjahr 2017 nach 2018 übertragenen Ausga-

<sup>55</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tz. 16, Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tz. 167. und Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tz. 95 ff.

<sup>56</sup> Vgl. Dittrich: Bundshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht Kommentar, Rdnr. 6 zu § 45 BHO.

bereste) handelt es sich zudem nicht mehr nur um Einzelfälle, sondern um eine Generalmächtigung. Eine Reduzierung der Haushaltsreste wird mit dieser Regelung nicht erreicht.

Mit dem Resteerlass 2018<sup>57</sup> erfolgt in Abweichung von der bisherigen Praxis eine Differenzierung der ausschließlich aus Landesmitteln finanzierten Ausgabereste. Bei deren Beantragung sind neben den Resten des Vorjahres nunmehr auch die Reste des Vorvorjahres bzgl. des Nachweises der Einhaltung der Zwei-Jahres-Frist der verfügbaren Ausgabereste anzugeben. Der Landesrechnungshof begrüßt diesen Schritt ausdrücklich, auch wenn dies bezogen auf das Resteverfahren 2017-2018 nur rd. 8 % der gebildeten Ausgabereste betreffen würde.

## **1.6 Haushaltsüberschreitungen**

(173) 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 2017 rd. 53,1 Mio Euro (Vorjahr rd. 66,4 Mio. Euro) und erreichte rd. 0,7 % des geplanten Ausgabevolumens.

Der überwiegende Anteil entfiel mit rd. 50,4 Mio. Euro auf die über- und außerplanmäßigen Ausgaben. Davon resultieren rd. 25,2 Mio. aus der Erstattung von Kosten der Hilfe zur Erziehung Minderjähriger ohne gewöhnlichen Aufenthalt und weitere rd. 12,6 Mio. Euro aus der Erstattung der Kosten der auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragenen Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe.

---

<sup>57</sup> Bildung von Haushaltsresten im Haushaltsjahr 2018 und deren Übertragung nach 2019, Az. H 1218-R2018-2018/001-001 vom 11. Januar 2018.

Tabelle 20: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 LHO, 2017, in Euro

Epl.	Geschäftsbereich	Überschreitungen				Gesamt je Epl.	
		mit Einwilligung nach § 37 Abs.1 LHO		ohne Einwilligung			
Fallzahl / Gesamtbetrag in Euro							
03	Ministerpräsidenti -Staatskanzlei-	0	0,00	1	25.657,20	1	25.657,20
04	Ministerium für Inneres und Europa	1	3.575.076,97	2	164.150,37	3	3.739.227,34
6	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit	0	0,00	3	72.860,89	3	72.860,89
08	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	4	2.956.647,00	3	1.549.519,31	7	4.506.166,31
10	Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung	5	41.594.838,48	1	261,50	6	41.595.099,98
11	Allgemeine Finanzverwaltung	1	2.308.285,84	0	0	1	2.308.285,84
15	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung	0	0,00	1	890.491,55	1	890.491,55
	<b>Gesamt</b>	<b>11</b>	<b>50.434.848,29</b>	<b>11</b>	<b>2.702.940,82</b>	<b>22</b>	<b>53.137.789,11</b>

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen

(174) Die Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums betragen rd. 2,7Mio. Euro. Dies entspricht einer Steigerungsrate von rd. 1.631 % gegenüber dem Vorjahr.

Davon sind rd. 95 % (2,6 Mio. Euro, acht Fälle) auf Fehler in der Veranschlagung und Versäumnisse in der Bewirtschaftung zurückzuführen. In vier Fällen willigte das Finanzministerium zuvor in die Leistung von Mehrausgaben ein, versäumte es dann jedoch, die erforderlichen Haushaltsmittel auf den betreffenden Einnahmetitel<sup>58</sup> umzusetzen bzw. den tatsächlichen Zufluss von Mehreinnahmen auf dem vom Finanzministerium bewirtschafteten korrespondierenden Einnahmetitel<sup>59</sup> zu überwachen.

## 1.7 Verpflichtungsermächtigungen

(175) 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).

(176) Die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen waren für das Haushaltsjahr 2017 mit rd. 876,2 Mio. Euro veranschlagt. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden

<sup>58</sup> Entnahme aus der Ausgleichsrücklage beim Titel 1111 351.01 i. H. v. insgesamt rd. 1,5 Mio. Euro.

<sup>59</sup> 1216 234.01 „Abführung der Nutzungsentgelte an das Land“.

- gemäß § 17 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2016/2017 um rd. 158,3 Mio. Euro,
- gemäß § 18 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2016/2017 um rd. 26,8 Mio. Euro sowie
- gemäß § 18 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2016/2017 um rd. 14,7 Mio. Euro

auf insgesamt rd. 1.075,9 Mio. Euro erhöht (vgl. Tabelle 21). Die tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen lagen mit rd. 594,6 Mio. Euro bei rd. 55,3 % der bestehenden Ermächtigungen (Vorjahr 43,5 %).

Tabelle 21: Verpflichtungsermächtigungen, 2007-2017, 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						
2007	1.251,0	1.251,0	0,0	0,0	549,4	0,0
2008	1.351,1	1.340,0	11,2	0,0	599,2	0,2
2009	1.472,2	1.107,4	364,2	0,5	749,7	1,6
2010	1.478,8	1.404,1	74,7	0,0	1.043,9	0,0
2011	1.058,9	975,5	83,4	0,0	619,9	0,0
2012	1.114,4	1.034,6	79,8	0,0	537,6	0,0
2013	945,4	783,0	162,5	0,0	441,9	0,1
2014	1.203,6	1.054,1	149,5	0,0	330,9	0,0
2015	1.272,3	1.006,2	266,0	0,0	713,5	0,0
2016	1.132,4	1.007,5	124,9	0,0	492,4	0,4
2017	1.075,9	876,2	199,7	0,0	594,6	0,0 <sup>60</sup>

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

## 1.8 Globale Minderausgaben

(177) 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.

(178) Für das Haushaltsjahr 2017 waren globale Minderausgaben zum Ausgleich dringlicher Mehrbedarfe i. H. v. 3,0 Mio. Euro und für die „Globale Personalminderausgabe“ von rd. 33,0 Mio. Euro veranschlagt. Insgesamt entsprach dies rd. 0,46 % der insgesamt für 2017 veranschlagten Ausgaben (rd. 7.883,3 Mio. Euro) und damit einer haushaltsrechtlich nicht zu beanstandenden Größenordnung.

<sup>60</sup> Im Geschäftsbereich der Staatskanzlei liegt eine Überschreitung ohne Einwilligung des Finanzministeriums i. H. v. 513,86 Euro vor.

## 1.9 Verwahrungen, Vorschüsse und Sicherheitsleistungen

(179) 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.<sup>61</sup> Dieser zusätzliche Verwaltungsaufwand erfordert einen erheblichen Zeitaufwand und verursacht Kosten sowohl in der für die Zahlung zuständigen Stelle als auch im anordnenden Bereich.

(180) Können vorgesehene Anordnungen nicht realisiert werden, handelt es sich um Rückläufer. Diese umfassen auch nicht eingelöste Auszahlungen (Überweisungen) des Landes. Im Haushaltsjahr 2017 gab es 1.432 Rückläufer (im Haushaltsjahr 2016: 1.206).<sup>62</sup> Die Anzahl der Rückläufer ist im Vergleich zum Vorjahr leicht, der wertmäßige Betrag der noch zu verbuchenden Anordnungen erheblich gestiegen.<sup>63</sup> Eine stichprobenweise Prüfung<sup>64</sup> ergab, dass 9,2 % der Rückläufer auf erloschene Konten und fehlerhafte Bankverbindungen zurückzuführen sind. Dies hat der Landesrechnungshof bereits mehrfach in den Vorjahren festgestellt.<sup>65</sup>

(181) Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2017 verblieben noch aufzuklärende Verwahrungen mit einem Gesamtbetrag von 4.307.450,24 Euro. Diese Summe verteilt sich auf insgesamt 1.729 Buchungen.<sup>66</sup> Im Vergleich zum Vorjahr ist die Anzahl der noch aufzuklärenden Buchungen leicht<sup>67</sup>, der Betrag der noch abzuwickelnden Buchungen um mehr als das

---

<sup>61</sup> Vgl. Punkt 2.8 der Arbeitsanweisung Mittelbewirtschaftung für Dienststellen des Landes Mecklenburg-Vorpommern unter Anwendung des HKR-Verfahrens (AA-BEW).

<sup>62</sup> Buchungsstelle 20/2002/150.70.

<sup>63</sup> Der wertmäßige Betrag der Rückläufer im Haushaltsjahr 2016 betrug 80.341,26 Euro, im Haushaltsjahr 2017 beträgt der Wert 2.189.292,35 Euro (vgl. Fn. 82).

<sup>64</sup> Es wurden 6 % (87 Buchungen) der 1.432 Rückläufer als Stichprobe geprüft. Hierin sind alle Zahlungen der Buchungsstelle 20/2002/150.70 mit einem Mindestbetrag von 0,01 Euro und einem Höchstbetrag von 2.051.389 Euro enthalten.

<sup>65</sup> Feststellungen in den Prüfungen Verwahrungen und Vorschüsse zu den Prüfungen der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2013, 2014, 2015 und 2016. Vgl. entsprechend in den Landesfinanzberichten 2014, 2015, 2016 und 2018 des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern.

<sup>66</sup> Neben den Buchungen der Verwahrungen der Kapitel 2002 und 2003 sind auch die Buchungen der Sicherheitsleistungen des Kapitels 2130 enthalten. 2017 betrug die Gesamtsumme der Sicherheitsleistungen 450.232,06 Euro und die Anzahl der Buchungen 182 (2016: 155).

<sup>67</sup> Im Haushaltsjahr 2016 betrug die Summe der Buchungen (ohne Um- und Ausbuchungen) 1.425 Buchungen.

Doppelte (124 %) gestiegen.<sup>68</sup> Diese erhebliche Steigerung ist auf eine einzelne Buchung zurückzuführen.<sup>69</sup>

Hauptgründe für die noch offenen Buchungen sind Sicherheitsleistungen, Rücküberweisungen durch aufgelöste Konten sowie Versteigerungserlöse.<sup>70</sup>

(182) Der Landesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass hinsichtlich der immer noch großen Zahl von Rückläufern, die ein Beleg für die Nichteinhaltung von Vorschriften des Anordnungsverfahrens ist, eine Ursachenermittlung sowie geeignete Maßnahmen gemeinsam mit den anordnenden Behörden zu ergreifen sind.

(183) Das Finanzministerium führt in seiner Stellungnahme aus, dass zur weiteren Senkung der Zahl der Rückläufer mögliche Ursachen regelmäßig durch das Landesamt für Finanzen ermittelt und die mittelbewirtschaftenden Stellen in Kenntnis gesetzt würden.

Zielstellung sei es, auf die konsequente Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten im Anordnungsverfahren hinzuwirken. Auf die Verwahrursachen auf Grund von Rückläufern könne das Landesamt für Finanzen nur bedingt und in einem geringen Maß Einfluss nehmen.

(184) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bemühungen.

---

<sup>68</sup> Im Haushaltsjahr 2016 betrug der Wert der noch aufzuklärenden Verwahrungen und Vorschüsse 1.934.694,08 Euro.

<sup>69</sup> Ein Betrag von 2.051.389,00 Euro ist am 28. Dezember 2017 auf das Verwahrkonto gebucht, am 30. Dezember 2017 aufgeklärt und am 3. Januar 2018 zurückgezahlt worden.

<sup>70</sup> Bei 9,2 % der geprüften Zahlungen.

## **2 Belegprüfung im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2017**

(185) Im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2017 erhob der Landesrechnungshof die ordnungsgemäße Belegung von Ausgaben in der Hauptgruppe 5 über alle Einzelpläne. Prüfungsgegenstand der Einzelrechnungsprüfung 2017 waren zum einen die Festtitel 511.01 „Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände“ und 526.05 „Ärztliche Untersuchungen von Mitarbeitern und Bewerbern“. Zum anderen wurde in der Staatskanzlei der Titel 531.04 „Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ sowie in den Geschäftsbereichen des Innenministeriums und des Sozialministeriums der Titel 531.02 „Öffentlichkeitsarbeit“ geprüft. Die Erhebungen fanden bei 25 Dienststellen<sup>71</sup> statt. Es wurden Titel mit einem Haushaltsvolumen von insgesamt rd. 3,9 Mio. Euro geprüft. Aus diesen Titeln wurde eine Stichprobe von 4.507 Buchungen gezogen. Von diesen wiesen 2.071 Buchungen Mängel in der ordnungsgemäßen Belegung auf, die größtenteils auf Fehler beim Vier-Augen-Prinzip und fehlende Datumsangaben zurückzuführen waren.

### **2.1 Beanstandungen der formellen Ordnungsmäßigkeit**

(186) 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.<sup>72</sup> Die rechnerische und sachliche Richtigkeit sowie die Ausübung der Anordnungsbefugnis ist durch Unterschrift und beim Anordnungsbefugten zusätzlich unter Angabe des Datums zu bescheinigen.<sup>73</sup>

(187) Die Erhebungen des Landesrechnungshofes ergaben, dass Buchungen mangels Unterzeichnung durch den Anordnungsbefugten formell nicht angeordnet wurden.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Landtagsverwaltung; Staatskanzlei; Landesamt für Kultur und Denkmalpflege; Innenministerium; Landeswasserschutzpolizei; Landesamt für innere Verwaltung; Finanzministerium; Landesamt für Finanzen; Finanzamt Neubrandenburg; Wirtschaftsministerium; Bildungsministerium; Staatliche Schulämter Greifswald und Schwerin; Landwirtschaftsministerium; Nationalparkämter Müritz und Vorpommern; Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Fischerei; Justizvollzugsanstalten Bützow und Waldeck; Landgericht Stralsund; Sozialministerium; Landesamt für Gesundheit und Soziales; Energieministerium; Landesamt für Straßenbau und Verkehr; Straßenbauamt Stralsund.

<sup>72</sup> Nr. 2.2.4.3 VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

<sup>73</sup> 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.

<sup>74</sup> 68 Buchungen: 0406 511.01 (2); 0601 511.01 (17); 0902 511.01 (5); 1506 511.01 – Straßenbauamt Stralsund (43); 1506 511.01 – Landesamt für Straßenbau und Verkehr (1).

Des Weiteren erfolgte die Bescheinigung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit<sup>75</sup> sowie die Ausübung der Anordnungsbefugnis<sup>76</sup> von hierzu nicht berechtigten Personen. In der Mehrheit der Fälle wurde die Anordnungsbefugnis ohne Angabe des Datums ausgeübt.<sup>77</sup> Von 2.071 fehlerhaften Buchungen sind allein 362 Buchungen nur aufgrund der fehlenden Datumsangabe fehlerhaft.<sup>78</sup>

Das Wirtschaftsministerium sagte zu, die Vorgaben künftig zu beachten.

(188) Um Einzahlungen anzunehmen, Auszahlungen zu leisten oder Buchungen vorzunehmen, sind Anordnungen erforderlich. Dabei ist zwischen verschiedenen Anordnungsformen zu unterscheiden.<sup>79</sup> Die Anordnung muss u. a.

- Angaben zum Zahlungspartner,<sup>80</sup>
- 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 werden<sup>81</sup> sowie
- bei Abschlagszahlungen und deren Abrechnung (Schlusszahlung) ein entsprechendes Kennzeichen

enthalten.

---

<sup>75</sup> 570 Buchungen: 0701 526.05 – Staatliches Schulamt Schwerin (296); 0758 511.01 – Staatliches Schulamt Schwerin (274).

<sup>76</sup> 308 Buchungen: 0701 526.05 – Staatliches Schulamt Schwerin (148); 0758 511.01 – Staatliches Schulamt Schwerin (137); 1001 531.02 (23) – Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung.

<sup>77</sup> 1729 Buchungen: 0101 511.01 (9); 0101 526.05 (4); 0301 511.01 (104); 0401 531.02 (47); 0406 511.01 (238); 0406 526.05 (40); 0407 511.01 (157); 0407 526.05 (23); 0504 511.01 (73); 0504 526.05 (3); 0601 511.01 (63); 0701 526.05 – Staatliches Schulamt Greifswald (104); 0701 526.05 – Staatliches Schulamt Schwerin (122); 0758 511.01 – Staatliches Schulamt Greifswald (148); 0758 511.01 – Staatliches Schulamt Schwerin (126); 0811 511.01 (151); 0811 526.05 (12); 0817 511.01 – Nationalparkamt Vorpommern (6); 0902 511.01 (151); 0902 526.05 (10); 0903 511.01 Justizvollzugsanstalt Bützow (14); 1016 526.05 (2); 1506 511.01 – Landesamt für Straßenbau und Verkehr (121).

<sup>78</sup> 0101 526.05 (4); 0301 511.01 (104); 0406 526.05 (40); 0407 526.05 (23); 0504 511.01 (73); 0701 526.05 – Staatliches Schulamt Greifswald (104); 0811 526.05 (12); 1016 526.05 (2) – Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung.

<sup>79</sup> 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 07.2018).

<sup>80</sup> 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).

<sup>81</sup> Nr. 1.3 VV zu §§ 70 bis 80 LHO; Nr. 2.5.1 AA-BEW.

(189) Die Anordnung und die zahlungsbegründenden Unterlagen waren nicht immer eindeutig einander zuzuordnen.<sup>82</sup> In anderen Fällen wurde die falsche Anordnungsform<sup>83</sup> oder die falsche Rechnungsart<sup>84</sup> benutzt.

Das Wirtschaftsministerium gab an, das Begründungserfordernis bei Beschaffungen künftig zu beachten.

(190) Alle Buchungen sind zu belegen.<sup>85</sup> 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. Wird 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.<sup>86</sup>

(191) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass zahlungsbegründende Unterlagen fehlten<sup>87</sup> oder die Höhe der Anordnung nicht mit den zahlungsbegründenden Unterlagen übereinstimmte.<sup>88</sup> Daneben fehlten auf den zahlungsbegründenden Unterlagen erforderliche Teilbescheinigungen.<sup>89</sup>

(192) Gegenstände mit einem Anschaffungswert von über 410 Euro (netto) und einer Lebensdauer von über drei Jahren sind nachweispflichtig. Die Anordnung über den Zugang oder den Abgang nachweispflichtiger Gegenstände muss u. a. ein Kennzeichen zur eindeutigen Identifizierung aller mit der Anordnung zusammenhängenden Informationen sowie die Bezeichnung und Beschreibung des Gegenstandes enthalten.<sup>90</sup>

---

<sup>82</sup> 5 Buchungen: 0501.511.01 (3); 0758 511.01 – Staatliches Schulamt Schwerin (2).

<sup>83</sup> 5 Buchungen: 0601 511.01 (4); 0903 511.01 – Justizvollzugsanstalt Waldeck (1).

<sup>84</sup> 4 Buchungen: 0758 511.01 – Staatliches Schulamt Greifswald (1); 0817 511.01 – Nationalparkamt Vorpommern (1); 0903 511.01 – Justizvollzugsanstalt Waldeck (2).

<sup>85</sup> § 75 LHO.

<sup>86</sup> Nr. 2.2.1.3 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

<sup>87</sup> 56 Buchungen: 0758 511.01 – Staatliches Schulamt Greifswald (1); 0801 511.01 (32); 0817 511.01 – Nationalparkamt Vorpommern (3); 0903 511.01 – Justizvollzugsanstalt Waldeck (1); 1501 511.01 (19).

<sup>88</sup> 14 Buchungen: 0701 511.01 – Bildungsministerium (1); 0701 526.05 – Bildungsministerium (6); 0701 526.05 – Staatliches Schulamt Schwerin (5); 0903 511.01 – Justizvollzugsanstalt Waldeck (1); 1506 511.01 – Landesamt für Straßenbau und Verkehr (1).

<sup>89</sup> 43 Buchungen: 0407 511.01 (17); 0601 511.01 (4); 0817 511.01 – Nationalparkamt Müritz (22).

<sup>90</sup> Nr. 8 VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

In einer Vielzahl von Fällen sind inventarisierungspflichtige Gegenstände nicht inventarisiert worden<sup>91</sup> oder die Inventarisierung erfolgte nicht nach den Vorgaben<sup>92</sup>. In zwei Dienststellen wird derzeit kein Inventarverzeichnis geführt. In einer der Dienststellen wurde dazu eigens Software angeschafft.<sup>93</sup>

## 2.2 Verstoß gegen Haushaltsgrundsätze

(193) Alle Einnahmen und Ausgaben sind mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen (Grundsatz der sachlichen Bindung).<sup>94</sup> Dies ist grundsätzlich der Titel, bei 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.<sup>95</sup>

Der Grundsatz der sachlichen Bindung wurde in mehreren Fällen missachtet und Ausgaben beim sachlich falschen Titel gebucht.<sup>96</sup>

(194) Ausgaben dürfen nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.<sup>97</sup> Auch Skonto ist entsprechend zu nutzen.

Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen der Erhebungen fest, dass Ausgaben vor Fälligkeit<sup>98</sup> geleistet worden sind und Skonto nicht genutzt<sup>99</sup> worden ist. In einem Fall ist seitens der Dienststelle die Forderung abzüglich Skonto zu spät gezahlt worden, sodass das Unternehmen den zu Unrecht abgezogenen Betrag nachforderte.<sup>100</sup>

---

<sup>91</sup> 16 Buchungen: 0101 511.01 (3); 0406 511.01 (2); 0504 511.01 (1); 0701 511.01 – Bildungsministerium (5); 0817 511.01 – Nationalparkamt (4); 1016 511.01 (1)

<sup>92</sup> 9 Buchungen: 0101 511.01 (1); 0601 511.01 (7); 1501 511.01 (1).

<sup>93</sup> 0101 511.01; 0701 511.01 – Bildungsministerium.

<sup>94</sup> § 35 Abs. 1 S. 1 LHO.

<sup>95</sup> Nr. 4.1 VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

<sup>96</sup> 27 Buchungen: 0601 511.01 (2); 0701 511.01 – Bildungsministerium (1); 0758 511.01 – Staatliches Schulamt Greifswald (1); 0801 511.01 (1); 1001 531.02 (17); 1501 511.01 (2); 1506 511.01 – Straßenbauamt Stralsund(3).

<sup>97</sup> § 34 Abs. 2 S. 1 LHO.

<sup>98</sup> 31 Buchungen: 0101 511.01 (1); 0701 511.01 – Bildungsministerium (19); 0817 511.01 – Nationalparkamt Vorpommern (9); 1506 511.01 – Straßenbauamt Stralsund (2).

<sup>99</sup> 18 Buchungen: 0301 531.04 (1); 0407 511.01 (1); 0501 511.01 (2); 0701 511.01 – Bildungsministerium (5); 0758 511.01 – Staatliches Schulamt Schwerin (4); 0801 511.01 (1); 0811 511.01 (1); 0903 511.01 – Justizvollzugsanstalt Bützow (1); 0903 511.01 – Justizvollzugsanstalt Waldeck (2).

<sup>100</sup> 0801 511.01.

### 2.3 Beanstandungen der materiellen Ordnungsmäßigkeit

(195) Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind.<sup>101</sup> Die Notwendigkeit ist eng verknüpft mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.<sup>102</sup> Nicht notwendige Ausgaben sind regelmäßig auch unwirtschaftlich.<sup>103</sup>

(196) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass diverse Ausgaben zur Aufgabenerfüllung des Landes nicht notwendig und damit unzulässig waren. So wurden beispielsweise in einer Dienststelle zwei Beschaffungen von je 100 Kugelschreibern mit Gravur der Dienststelle getätigt.<sup>104</sup> In allen Fällen fehlte es hierzu an der erforderlichen Beschaffungsbegründung.<sup>105</sup>

---

<sup>101</sup> § 6 LHO.

<sup>102</sup> § 7 Abs. 1 LHO.

<sup>103</sup> Vgl. Heuer/Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Rd.-Nr. 1 zu § 6 BHO sowie Dittrich: Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Erl. 2 zu § 6 BHO.

<sup>104</sup> 0903 511.01 – Justizvollzugsanstalt Bützow.

<sup>105</sup> 16 Buchungen: 0101 511.01 (2); 0407 511.01 (3); 0601 511.01 (3); 0758 511.01 – Staatliches Schulamt Greifswald (2); 0811 511.01 (1); 0817 511.01 – Nationalparkamt Müritz (1); 0903 511.01 Justizvollzugsanstalt Bützow (4).

### 3 Vermögensübersicht Haushaltsjahr 2017

(197) Zur Nachweisführung über die Art sowie den wert- bzw. mengenmäßigen Bestand (inkl. Veränderungen) des Vermögens und der Schulden im jeweiligen Haushaltsjahr hat das Finanzministerium jährlich eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes (Vermögensübersicht) zu erstellen.<sup>106</sup>

#### 3.1 Entwicklung des Vermögens

(198) Der Vermögensausweis ist in Liegenschafts- und Kapitalvermögen untergliedert.

In der Position „*Liegenschaftsvermögen*“ werden alle im Eigentum des Landes befindlichen Grundstücksflächen in m<sup>2</sup> ausgewiesen. Die Darstellung erfolgt getrennt nach Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts und Liegenschaften, die durch das Sondervermögen *Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern (BBL M-V)* verwaltet werden. Für das Haushaltsjahr 2017 wird erstmalig die Position *Eingezogene Grundstücke des Justizressorts* ausgewiesen.

Zum 31. Dezember 2017 betrug das Liegenschaftsvermögen des Landes rd. 1.694 Mio. m<sup>2</sup> (vgl. Tabelle 22) und erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 18,9 Mio. m<sup>2</sup> (1,13 %). Dieser Anstieg resultiert vor allem aus einer Zunahme der unbebauten Liegenschaften mit wasserwirtschaftlicher Nutzung aufgrund einer Übernahme von Flächen von der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH.

---

<sup>106</sup> Vgl. Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V und § 80 i. V. m. § 86 LHO.

Tabelle 22: Übersicht über das Vermögen, 2016-2017

	Stand Ende 2016	saldierte Zu-/ Abgänge 2017	Entwicklung	Stand Ende 2017
<b>Liegenschaftsvermögen in m<sup>2</sup></b>				
Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts	1.666.079.964 [1.663.787.425 <sup>107</sup> ]	18.995.701	1,14%	1.685.075.665
davon bebaute Liegenschaften	8.824.307	35.783	0,41%	8.860.090
davon unbebaute Liegenschaften	1.657.255.657 [1.654.963.118 <sup>107</sup> ]	18.959.918	1,14%	1.676.215.575
BBL-Sondervermögen	9.023.787	-99.577	-1,10%	8.924.210
davon bebaute Liegenschaften	7.466.016	-1.026.053	-13,74%	6.439.963
davon unbebaute Liegenschaften	1.451.517	912.471	62,86%	2.363.988
davon Fiskalerbschaften	106.254	14.005	13,18%	120.259
Eingezogene Grundstücke Justizressort	7.764	16.650	214,45%	24.414
<b>Gesamt</b>	<b>1.675.111.515</b> <b>[1.672.811.212<sup>107</sup>]</b>	<b>18.912.774</b>	<b>1,13%</b>	<b>1.694.024.289</b>
<b>Kapitalvermögen in Euro</b>				
Darlehensforderungen	1.084.688.013,49 [1.085.703.890,81 <sup>108</sup> ]	-155.296.755,92	-14,32%	929.391.257,57
Rücklagen	1.645.771.665,58	413.132.833,98	25,10%	2.058.904.499,56
Sondervermögen	1.357.067.607,40 [1.345.545.387,21 <sup>109</sup> ]	124.034.303,34	9,14%	1.481.101.910,74
Reinvermögen der Landesbetriebe	5.657.951,37 [5.661.551,37 <sup>110</sup> ]	371.533,14	6,57%	6.029.484,51
Sonstige revolving Fonds	88.550.656,66 [88.551.138,67 <sup>111</sup> ]	-208.563,57	-0,24%	88.342.093,09
Wertpapiere	0,00	0,00	–	0,00
(unmittelbare) Beteiligungen	73.438.714,63	0,00	0,00%	73.438.714,63
Sonstige Forderungen	90.879.541,00 [92.082.291,00 <sup>112</sup> ]	6.019.031,00	6,62%	96.898.572,00
<b>Gesamt</b>	<b>4.346.054.150,13</b> <b>[4.336.754.639,27]</b>	<b>388.052.381,97</b>	<b>8,93%</b>	<b>4.734.106.532,10</b>

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

<sup>107</sup> Der in der Vermögensübersicht 2016 ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2016 wurde mit der Vermögensübersicht 2017 korrigiert. Grund: Berücksichtigung von in den Vorjahren nicht ausgewiesenen Liegenschaften.

<sup>108</sup> Der in der Vermögensübersicht 2016 ausgewiesene Bestand an Darlehensforderungen zum Ende des Haushaltsjahres 2016 wurde mit der Vermögensübersicht 2017 korrigiert. Grund: Berücksichtigung der unbefristeten Niederschlagungen.

<sup>109</sup> Der in der Vermögensübersicht 2016 für den BBL M-V ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2016 wurde nach Vorlage des endgültigen Jahresabschlusses 2016 mit der Vermögensübersicht 2017 korrigiert.

<sup>110</sup> Der in der Vermögensübersicht 2016 für die Landesanstalt für Personendosimetrie und Strahlenschutz Ausbildung ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2016 wurde nach Vorlage des geprüften Jahresabschlusses 2016 mit der Vermögensübersicht 2017 korrigiert.

<sup>111</sup> Der in der Vermögensübersicht 2016 ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2016 wurde mit der Vermögensübersicht 2017 korrigiert. Grund: Büroversehen bei der Zahlenübermittlung im Vorjahr.

<sup>112</sup> Der in der Vermögensübersicht 2016 ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2016 wurde mit der Vermögensübersicht 2017 korrigiert. Grund: Anpassungen an die Bundesstatistik.

(199) Am Ende des Haushaltsjahres 2017 belief sich das Kapitalvermögen des Landes auf rd. 4.734,1 Mio. Euro. Dies entspricht einer Erhöhung gegenüber dem korrigierten Endbestand des Vorjahres um rd. 388,1 Mio. Euro bzw. 8,93 %.

Der Anstieg ist vorwiegend auf einen erneuten Anstieg der Rücklagen um rd. 413,1 Mio. Euro (25,10 %) und den Nettovermögenszuwachs bei den Sondervermögen von rd. 124 Mio. Euro (9,14 %) zurückzuführen. Hingegen reduzierten sich die Darlehensforderungen um rd. 155,3 Mio. Euro (-14,32 %).

(200) Der Anfangsbestand für das Sondervermögen BBL M-V wurde um rd. 11,5 Mio. Euro im Vergleich zum Endbestand 2016 gemäß Vermögensübersicht 2016 korrigiert. Als Begründung wurde – wie in den Vorjahren – angeführt, dass die Daten für das Jahr 2016 auf vorläufigen Zahlen vom 3. Juli 2018 beruhten und eine Korrektur nach Vorlage des geprüften Jahresabschlusses 2016 notwendig war.

(201) Zum Landesfinanzbericht 2018<sup>113</sup> sagte das Finanzministerium zu, die internen Prozesse des BBL M-V zur Erstellung des Jahresabschlusses zu optimieren. So sollten bereits mit der Aufforderung des Finanzministeriums zur Zuarbeit zur jeweiligen Haushaltsrechnung belastbare Zahlen für die Erstellung der Vermögensübersicht zum 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres vorzulegen sein. Offensichtlich haben diese Bemühungen noch keinen Erfolg gezeigt.

Eine nachträgliche Korrektur der Vorjahresend- bzw. Anfangsbestände schränkt die Verlässlichkeit und Aussagekraft der Vermögensübersicht erheblich ein. Es erschließt sich dem Landesrechnungshof nicht, warum im Juli des Folgejahres noch keine belastbaren Zahlen für die Erstellung der Vermögensübersicht vorgelegt werden können und es zu Abweichungen von rd. 11,5 Mio. Euro kommt.

(202) Der Bestand an Rücklagen ist gegenüber dem Vorjahr um 413,1 Mio. Euro angestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die Aufstockung der Ausgleichsrücklage zurückzuführen (vgl. Abbildung 29).

Mit der Ausgleichsrücklage sollen in künftigen Haushaltsjahren wegbrechende Einnahmen ausgeglichen werden, soweit diese Mindereinnahmen nicht durch andere Haushaltssicherungsmaßnahmen aufgefangen werden können.

In der Vermögensübersicht 2017 erfolgte erstmals ein getrennter Ausweis der Allgemeinen Ausgleichsrücklage sowie des Strategiefonds. Während der Allgemeinen Ausgleichsrücklage

---

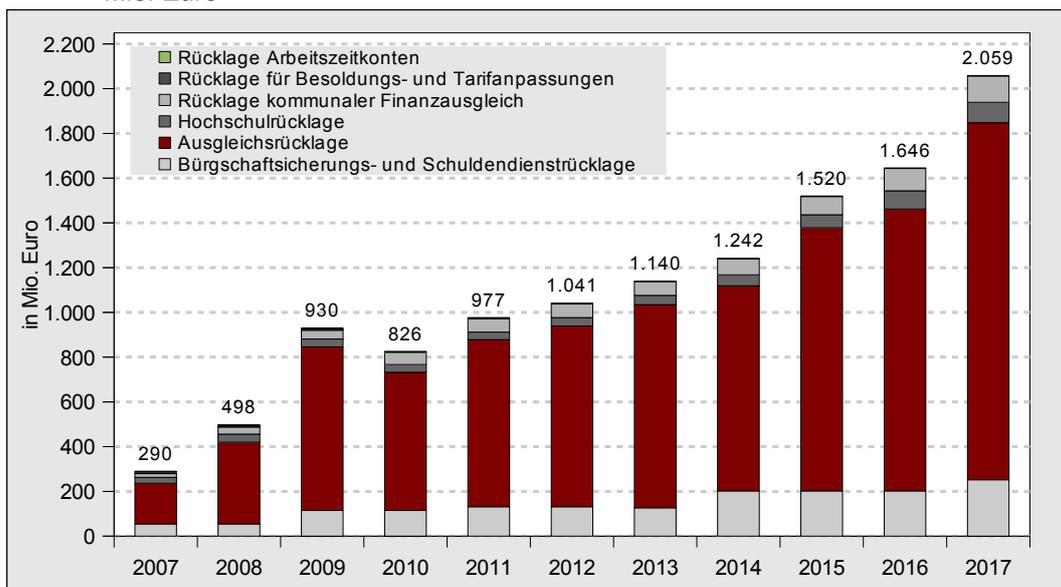
<sup>113</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 139 f.

im Jahr 2017 netto etwa 335,5 Mio. Euro zugeführt wurden, betrug der Anstieg beim Strategiefonds 63,5 Mio. Euro.

Der Bestand der Allgemeinen Ausgleichsrücklage betrug Ende 2017 rd. 1.468,8 Mio. Euro. In den Vorjahren führte das Finanzministerium an, „*dass der Ausgleichsrücklage Beträge zugeführt werden, um in den Folgejahren Zahlungsverpflichtungen erfüllen zu können, die ihrem 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, was der Landesrechnungshof in früheren Jahresberichten gefordert habe.<sup>114</sup>

Auch wenn der Landesrechnungshof die Argumentation des Finanzministeriums grundsätzlich nachvollziehen kann, so bleibt er bei seiner Forderung nach einer transparenten Darstellung. So empfiehlt er weiterhin, die Ausgleichsrücklage, die inzwischen die Finanzierung einer Vielzahl von Zwecken und Risiken absichert, beispielsweise in zweckentsprechend bezeichnete Rücklagen zu überführen.

Abbildung 29: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres von 2007-2017, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(203) In der Vermögensübersicht werden auch die Beteiligungen des Landes ausgewiesen. Hier ist zu sehen, dass das Land an der Landgesellschaft eine Beteiligung von 50,5 % hält. Die Landgesellschaft hält ihrerseits eine Beteiligung an der Bürgerwind Gägelow GmbH & Co. KG von 25 %. Damit ist das Land an der Bürgerwind Gägelow GmbH & Co. KG mittelbar beteiligt. Die haushaltsrechtlichen Vorschriften sehen für Beteiligungen des Landes – unab-

<sup>114</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 141 ff.

hängig davon, ob diese unmittelbar oder mittelbar gehalten werden – vor, dass ein angemessener Einfluss des Landes auf das Unternehmen sichergestellt sein muss. Ein angemessener Einfluss des Landes auf die Bürgerwind Gägelow GmbH & Co. KG ist mit einem mittelbaren Anteil von 25 % ohne zusätzliche Vorkehrungen – die hier nicht erkennbar sind – nicht sichergestellt.

(204) Das Finanzministerium vertritt die Auffassung, dass ein angemessener Einfluss des Landes bei mittelbaren Beteiligungen nur dann sicherzustellen ist, wenn das Finanzministerium dem Erwerb der Beteiligung hätte zustimmen müssen. Dies sei aber nur bei Beteiligungen von mehr als 25 % der Fall. Ein solcher Fall sei hier gerade nicht gegeben.

(205) Der Landesrechnungshof teilt die Auffassung des Finanzministeriums nicht. Der angemessene Einfluss dient dazu, wichtige Landesinteressen durchzusetzen. Dies sollte immer gewährleistet sein, wenn das Land sich mit seinem Vermögen wirtschaftlich betätigt. Die Form der Beteiligung ist dabei ohne Bedeutung.

### **3.2 Entwicklung der Schulden**

(206) Gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2016/2017 ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das Finanzministerium ist jedoch ermächtigt, im laufenden Haushaltsjahr fällig werdende Kredite durch erneute Kreditaufnahmen anzuschluszufinanzieren (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2016/2017). Der Zeitpunkt der Kreditaufnahme ist nach Kassenlage, den jeweiligen Kapitalmarktverhältnissen und den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen zu bestimmen.<sup>115</sup>

(207) Der vorhandene Liquiditätsbestand hat es dem Land 2017 erneut ermöglicht, fällig werdende Kredite unterjährig zu begleichen, ohne sofort neue Kredite aufnehmen zu müssen. Die nicht in Anspruch genommenen Anschlussfinanzierungsmöglichkeiten trägt das Finanzministerium in folgende Haushaltsjahre fort.

(208) Der Landesrechnungshof hat diese Praxis bereits in den Vorjahren kritisch gesehen.<sup>116</sup> Das Finanzministerium hat zugesagt, künftig einen transparenteren Ausweis der nicht in Anspruch genommenen Anschlussfinanzierungen vorzunehmen. Zur Klärung der nach wie vor offenen Fragen hat der Landesrechnungshof ein Rechtsgutachten eingeholt, dessen zentrale Ergebnisse im Folgenden kurz zusammengefasst werden.

---

<sup>115</sup> Vgl. § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2016/2017.

<sup>116</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 150 ff. sowie Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 215 f.

(209) Die mehrjährige Übertragung von nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen ist rechtlich problematisch, da es sich bei dem Haushaltsgesetz um ein zeitlich begrenztes Gesetz handelt. Somit kann eine darin erteilte Ermächtigung zur Anschlussfinanzierung nur so lange gelten, wie das jeweilige Haushaltsgesetz, durch das sie erteilt wurde. Mittels einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung ist es jedoch möglich, die zeitliche Geltung der Ermächtigung zu verlängern. Eine derartige gesetzliche Grundlage existierte bisher nicht. Die Neuregelung im Nachtragshaushaltsgesetz 2019 ermöglicht die Übertragung ab dem Doppelhaushalt 2018/19.

(210) Sachlich bleiben die Ermächtigungen zur Anschlussfinanzierung aber auch bei einer Verlängerung ihrer Geltungsdauer an den ursprünglichen Zweck gebunden. Sie dürfen also allein zur Anschlussfinanzierung laufender Kredite und nicht zur Finanzierung allgemeiner Ausgaben des Haushalts eingesetzt werden. Wird dies nicht beachtet, verstößt dies gegen das Haushaltsrecht. Darüber hinaus droht ab 2020 ein Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Schuldenbremse.

(211) Die bisherige Praxis des Finanzministeriums, die Refinanzierung über eine Art „internen Kassenkredit“ abzuwickeln, ist haushaltsrechtlich nicht zulässig.

- Interne Kassenkredite stellen keine Anschlussfinanzierung dar.
- Ermächtigungen können haushaltsrechtlich nicht wie Einnahmen behandelt bzw. als Einnahmen verbucht werden. Auch der Verweis auf § 72 Abs. 6 LHO in Verbindung mit einem entsprechenden Haushaltsvermerk vermag dies nicht zu heilen.<sup>117</sup> Einnahmen und Ermächtigungen dienen unterschiedlichen Zwecken und unterliegen unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Regelungen.
- Durch die Verbuchung von Ermächtigungen als Einnahmen wird ein Jahresüberschuss erzielt. Dieser wird zum Teil zur Rücklagenbildung verwendet. Die damit praktizierte Unterlegung von Rücklagen mit Kreditermächtigungen verstößt jedoch gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit.

(212) Der Landesrechnungshof kann den Verzicht auf Kreditaufnahmen zur Anschlussfinanzierung bei vorhandener Liquidität zwar grundsätzlich nachvollziehen. Das rechtfertigt jedoch nicht die beschriebene Vorgehensweise. Darüber hinaus ist eine spätere Kreditaufnahme in Anbetracht der aufgelaufenen Ermächtigungen in Höhe von 1.375,8 Mio. Euro mit einem erheblichen Zinsänderungsrisiko verbunden.

---

<sup>117</sup> Nach § 72 Abs. 6 LHO können Ausnahmen vom Jährlichkeitsprinzip zugelassen werden. Das Finanzministerium nutzt diese Ausnahme, in dem es sich per Haushaltsvermerk in Kapitel 1103 MG 01 die haushaltsjahrübergreifende Umbuchung von Einnahmen auf den Krediteinnahmetitel ermöglichen lässt.

(213) Das Finanzministerium verweist *„hinsichtlich der Verbuchung der Kreditaufnahmen und -tilgungen und der noch nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen [...] auf die im Rahmen der Beratungen zum Haushaltsplan-Entwurf 2018/2019 geführten Diskussionen sowie auf die im Rahmen der Beratungen zum Entwurf des Nachtragshaushalts 2019 mit dem Landesrechnungshof abgestimmte Neufassung des § 2 Haushaltsgesetz.“*

Das Finanzministerium merkt weiter an, dass durch eine Abkehr von der beschriebenen Vorgehensweise *„auch die in den anderen Ländern gelebte Praxis vor großen, nicht zu lösenden Herausforderungen stehen würde. Dass das Vorgehen des Finanzministeriums haushaltsrechtlich vertretbar ist, haben zuletzt auch die Diskussionen um die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat gezeigt.“*

(214) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Finanzministerium im Nachtragshaushalt 2019 mit dem neu gefassten § 2 Haushaltsgesetz eine haushaltsrechtskonforme Lösung bzgl. der zeitlichen Bindung gefunden hat (vgl. Tz. 209).

Der Landesrechnungshof bleibt aber bei seiner in der Tz. 210 dargelegten Kritik. Das Problem der Einhaltung der sachlichen Bindung ist nach wie vor ungelöst. Unabhängig davon dürfte der Fokus des Stabilitätsrats aufgabengemäß auf der Einhaltung der Schuldenbremse und nicht auf der gelebten Praxis des Umgangs mit Kreditermächtigungen in den Ländern liegen. Dass Mecklenburg-Vorpommern die Schuldenbremse einhalten wird, steht für den Landesrechnungshof außer Frage. Er vermag jedoch nicht nachzuvollziehen, dass große Herausforderungen bei einer Abkehr von der – auch in anderen Ländern – gelebten Praxis eine haushaltsrechtskonforme Ausgestaltung verhindern sollten.

(215) Die fundierte Verschuldung<sup>118</sup> des Landes betrug zum 31. Dezember 2017 rd. 8.241,4 Mio. Euro. Damit entsprach die Netto-Tilgung im Jahr 2017 rd. 433,8 Mio. Euro. Bei den fundierten Schulden enthalten sind auch Kredite bei verbundenen Sondervermögen<sup>119</sup> in Höhe von 403,6 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr ist dieser Wert um 71,6 Mio. Euro angestiegen. Der Landesrechnungshof hat mehrfach<sup>120</sup> darauf hingewiesen, dass Kreditgeschäfte mit rechtlich unselbstständigen Sondervermögen rechtlich unwirksam sind.

(216) Abbildung 30 zeigt die (fundierte) Verschuldung je Einwohner im Ländervergleich anhand von Daten der amtlichen Statistik. In 2017 betrug die Pro-Kopf-Verschuldung des Lan-

---

<sup>118</sup> Unter den fundierten Schulden sind Schulden aus Kreditmarktmitteln und Kredite beim öffentlichen Bereich zu verstehen.

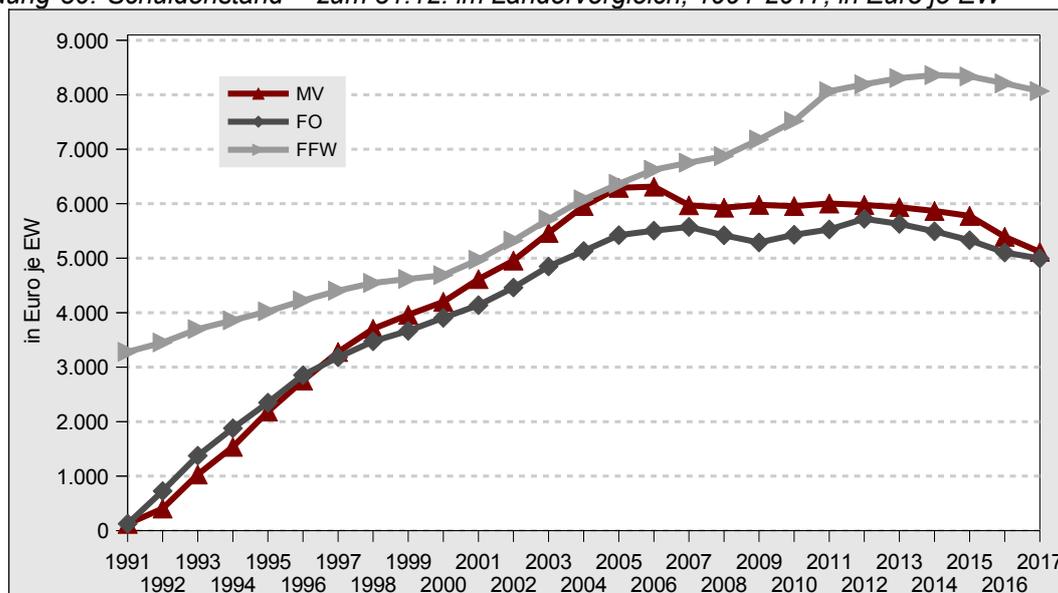
<sup>119</sup> Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage.

<sup>120</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tz. 155 sowie ausführlich Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 534 ff.

des rd. 5.116 Euro je Einwohner. Gegenüber dem Vorjahr sind diese um 276 Euro je Einwohner weiter gesunken.<sup>121</sup>

Im finanzwirtschaftlichen Vergleich ist die Pro-Kopf-Verschuldung bei den FO in 2017 um 109 Euro je Einwohner zurückgegangen und lag Ende 2016 bei rd. 4.996 Euro je Einwohner. Bei den FFW reduzierte sich die einwohnerbezogene Verschuldung um 140 Euro pro Einwohner auf rd. 8.067 Euro je Einwohner.

Abbildung 30: Schuldenstand<sup>122</sup> zum 31.12. im Ländervergleich, 1991-2017, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(217) Zu den fundierten Schulden des Landes sind auch die sonstigen Schulden hinzuzurechnen, um einen Überblick über den Gesamtschuldenstand zu erhalten. Diese Position beinhaltet Lieferungen und Leistungen, die das Land bereits in 2017 in Anspruch genommen hat, deren Bezahlung jedoch erst im nächsten Haushaltsjahr – also 2018 – fällig war. Diese Verbindlichkeiten verringerten sich im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1,5 Mio. Euro auf rd. 13,5 Mio. Euro.

Der Gesamtschuldenstand des Landes betrug damit zum 31.12.2017 rd. 8.254,8 Mio. Euro.

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

<sup>121</sup> Zu beachten ist, dass die Bevölkerungszahl in Mecklenburg-Vorpommern seit 2014 leicht gestiegen ist.

<sup>122</sup> Die vom Statistischen Bundesamt/von der ZDL 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.

Zum 31. Dezember 2017 betrug die implizite Verschuldung aus Versorgungsverpflichtungen für vor dem 1. Januar 2008 in den Landesdienst übernommene Beamtinnen und Beamte rd. 7.691,2 Mio. Euro. Sie erhöhte sich damit um rd. 734,0 Mio. Euro.

Für die Beamtinnen und Beamten, deren Beschäftigungsverhältnis nach dem 31. Januar 2007 begründet wurde, sollen die Pensionsverpflichtungen im Wesentlichen über den Versorgungsfonds des Landes finanziert werden. Das Land hat dem Versorgungsfonds im Jahr 2017 netto rd. 51,3 Mio. Euro zugeführt. Dem Bestand des Versorgungsfonds von rd. 277,7 Mio. Euro Ende 2017 steht nach Aussage des Finanzministeriums eine implizite Versorgungsschuld in gleicher Höhe für bisher erworbene Ansprüche der ab 2008 in Mecklenburg-Vorpommern verbeamteten Personen gegenüber.

Gemäß Haushaltsbegleitgesetz zum Nachtragshaushalt 2019 vom 13. Dezember 2018 wird der Versorgungsfonds um drei weitere Beamtenjahrgänge erweitert. Nunmehr werden die Pensionszahlungen für die Beamtenjahrgänge ab 2005 aus dem Versorgungsfonds finanziert.

(219) Auch wenn der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Land seiner Empfehlung gefolgt ist und weitere Beamtenjahrgänge in das kapitalgedeckte Versorgungssystem des Versorgungsfonds aufgenommen hat, sieht er die Anlagepolitik des Versorgungsfonds weiterhin kritisch.<sup>123</sup> Der Versorgungsfonds ist ein rechtlich unselbstständiges Sondervermögen. Daher verbriefen die Schuldscheine, in die der Versorgungsfonds investiert ist, rechtlich gesehen keinen Rückzahlungsanspruch des Versorgungsfonds gegenüber dem Land. Eine Werthaltigkeit der „Schuldscheine“ ist somit nicht gegeben und im Versorgungsfonds kein tatsächliches Vermögen gebunden. Die gleiche Problematik besteht bei der Versorgungsrücklage des Landes.<sup>124</sup>

(220) Die Forderung des Landesrechnungshofes, die Ermächtigung in § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2016/2017 nicht mehr anzuwenden,<sup>125</sup> bleibt damit bestehen. Das Finanzministerium sollte „Schuldscheine“ von Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage in werthaltige Geldanlagen umschichten. Nur eine Anlagepolitik in werthaltige Vermögensgegenstände sichert langfristig eine generationengerechte Verteilung der Versorgungslasten. Alternativ ist die Einrichtung rechtlich selbstständiger Sondervermögen zu prüfen.

---

<sup>123</sup> Hierzu ausführlich Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 534 ff.

<sup>124</sup> Hierzu ausführlich Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 534 ff.

<sup>125</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tz. 581.

Um den besonderen Stellenwert der Vorsorge für zukünftige Verpflichtungen deutlich zu machen, empfiehlt der Landesrechnungshof darüber hinaus erneut, die Finanzierung der Pensionsverpflichtungen verfassungsrechtlich zu verankern.

### 3.3 Entwicklung der Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen

(221) Die Sicherheits- und Gewährleistungen haben im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1,8 Mio. Euro (0,26 %) zugenommen und betragen Ende 2017 rd. 677,4 Mio. Euro (vgl. Tabelle 23).

Für das Haushaltsjahr 2017 belief sich der Ermächtigungsrahmen zur Übernahme von Sicherheitsleistungen auf 2.754,9 Mio. Euro und wurde mit rd. 1.364,7 Mio. Euro<sup>126</sup> zu rd. 49,54 % ausgeschöpft.

Tabelle 23: Entwicklung des Bestands an Sicherheits- und Gewährleistungen von 2016 zu 2017, in Euro

	Stand Ende 2016	saldierte Zu- und Abgänge 2017	Entwicklung	Stand Ende 2017
<b>Bürgschaften</b>	642.580.629,19	-8.066.101,84	-1,26%	634.514.527,35
<b>Sonstige Eventualverbindlichkeiten</b>	33.080.026,88	9.816.262,67	29,67%	42.896.289,55
<b>Gesamt</b>	<b>675.660.656,07</b>	<b>1.750.160,83</b>	<b>0,26%</b>	<b>677.410.816,90</b>

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(222) Der Bestand an übernommenen Bürgschaften betrug im Jahr 2017 rd. 634,5 Mio. Euro und nahm damit im Vergleich zum Vorjahr um rd. 8,1 Mio. Euro ab. Am stärksten reduzierten sich die Bürgschaftsübernahmen für den Kommunalen Aufbaufonds mit rd. 37,3 Mio. Euro. Hingegen stiegen die Bürgschaften zur Förderung der Wirtschaft (inkl. Werften) um saldiert rd. 29,8 Mio. Euro.

Die Eventualverbindlichkeiten erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 9,8 Mio. Euro. Der Anstieg resultiert vor allem aus den Garantierklärungen bei Übertragung von Naturschutzflächen des Bundes an Dritte, die um 13 Mio. Euro zunahmen. Daneben sind die Garantierklärungen zur Absicherung der den Kultureinrichtungen überlassenen Leihgaben saldiert um rd. 8,6 Mio. Euro gestiegen. Hingegen wurden die Garantien zur Absicherung von veräußerten Darlehensforderungen mit rd. 5,6 Mio. Euro vollständig in Abgang gestellt. Ebenfalls rückläufig um rd. 6,1 Mio. Euro waren die Garantierklärungen zur Erlangung von Kommunalkrediten zugunsten nichtöffentlicher Träger von Krankenhäusern.

(223) Die Ausfallzahlungen fielen in 2017 mit rd. 4,5 Mio. Euro höher aus als im Vorjahr (rd. 2 Mio. Euro). Seit 1991 wurde das Land mit rd. 711,9 Mio. Euro aus übernommenen Si-

<sup>126</sup> Der Betrag setzt sich zusammen aus der Summe der in Anspruch genommenen Sicherheitsleistungen von rd. 699,1 Mio. Euro und der Summe der übernommenen Sicherheitsleistungen von rd. 677,4 Mio. Euro.

cherheitsleistungen in Anspruch genommen. Seitdem konnten rd. 9,8 Mio. Euro an Einnahmen aus Bürgschaftsregressen verbucht werden.

## **V. Feststellung zur Prüfung der Landesverwaltung**

### **Einzelplan 03 – Geschäftsbereich der Staatskanzlei**

#### **1 Ordnungsmäßigkeitsprüfung – Maßnahmen der Außendarstellung („MV tut gut.“)**

**Das Landesmarketing förderte Projektpartner, obwohl diese die vertraglich vereinbarten Publizitätspflichten nicht erfüllten.**

**Rechnungen der Kommunikationsagentur wurden bezahlt, obwohl die erbrachten Leistungen daraus nicht hervorgingen. Zudem wurden Fahrt- und Übernachtungskosten auf einem höheren Niveau als nach dem Landesreisekostengesetz erstattet.**

**Das vom Landesmarketing eigenständig durchgeführte Vergabeverfahren zur Erstellung und Versendung eines Newsletters war geprägt von Unsicherheiten in der Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften.**

(224) Der Landesrechnungshof hat die Ausgaben für die Kampagne „MV tut gut.“ des Landesmarketing Mecklenburg-Vorpommern für den Prüfungszeitraum von 2014 bis 2016 geprüft. Diese Kampagne startete im Jahr 2004 und wurde im Jahr 2013 um die Marke „Land zum Leben“ ergänzt. Finanziert wird dies durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Das Landesmarketing ist im Geschäftsbereich der Staatskanzlei<sup>127</sup> angesiedelt.

#### **1 Kooperationsvereinbarungen**

(225) Kooperationsvereinbarungen bilden die vertragliche Grundlage der Zusammenarbeit zwischen dem Landesmarketing und den Projektpartnern. In den Kooperationsvereinbarungen werden die Projektpartner wegen der Publizitätsvorgaben des EFRE stets dazu verpflichtet, auf Druckerzeugnissen und Webseiten das Landessignet („MV tut gut.“) sowie das Signet der Europäischen Union zu veröffentlichen. Das Landesmarketing schreibt in den Kooperationsvereinbarungen darüber hinaus ebenfalls fest, dass die Verwendung der Signets zu dokumentieren und dem Landesmarketing zur Verfügung zu stellen sei.

Bei stichprobenweisen Prüfungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass in mehreren Fällen die Projektpartner diese vertraglich vereinbarten Informationspflichten nicht einhielten. Auf Druckerzeugnissen und Webseiten war zwar das Landessignet abgebildet, jedoch fehlte

---

<sup>127</sup> Lediglich im Jahr 2017 war das Landesmarketing zwischenzeitlich dem Geschäftsbereich des Finanzministeriums zugeordnet.

teilweise das Signet der Europäischen Union. Dies betraf auch Projektpartner, mit denen das Landesmarketing bereits langjährig zusammenarbeitete.

(226) Die Erbringung der vertraglich vereinbarten Leistungen ist stets zu überprüfen. Da das Landesmarketing die Mittel an die Projektpartner in der Regel in zwei Raten auszahlt, empfiehlt der Landesrechnungshof, die Auszahlung der jeweiligen Schlussrate von der Erfüllung der vertraglich zugesicherten Leistungen des Projektpartners abhängig zu machen.

## **2 Vertrag mit der A&B One Kommunikationsagentur GmbH**

### **2.1 Einhaltung von Vorgaben aus der Rahmenvereinbarung**

(227) Das Landesmarketing hat mit der A&B One Kommunikationsagentur GmbH eine Rahmenvereinbarung über die Umsetzung und Weiterentwicklung der Marketingkampagne „MV tut gut.“ abgeschlossen. Diese setzt für die Zahlung vereinbarter Vergütungstranchen eine prüffähige Rechnung voraus. Nach diesen Regelungen ist eine Rechnung dann als prüffähig anzusehen, wenn aus ihr u. a. die eingesetzten Materialien und die eingesetzte Arbeitszeit hervorgehen. Diesen Vorgaben entsprachen einige Rechnungen nicht.

(228) Der Landesrechnungshof erwartet, dass Rechnungen, die den vertraglichen Anforderungen nicht genügen, zurückgewiesen und erst bei Vorlage einer diesen Anforderungen entsprechenden Rechnung gezahlt wird.

### **2.2 Erstattung von Fahrt- und Übernachtungskosten**

(229) In der Rahmenvereinbarung mit der A&B One Kommunikationsagentur GmbH, die im Wege einer Öffentlichen Ausschreibung im Jahr 2016 abgeschlossen wurde und ab dem 1. Januar 2017 gilt, ist vorgesehen, dass Fahrtkosten und Übernachtungen mit Beträgen erstattet werden, die die Grenzen des Landesreisekostengesetzes (LRKG M-V) übersteigen.

(230) Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, bei der nächsten Ausschreibung eine Regelung anzustreben, die die Regelungen des LRKG M-V nicht übersteigt, um eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der eingesetzten Mittel zu gewährleisten.

(231) Die Staatskanzlei merkte an, dass die im Landesreisekostenrecht M-V vorgesehenen Beträge im Zusammenwirken mit deutschland- und europaweit tätigen Kommunikations-, Werbe- und Beratungsunternehmen nicht marktkonform seien.

(232) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung.

### **3 Vergabeverfahren zur Rahmenvereinbarung für den Newsletter**

(233) Das Landesmarketing hat im Herbst 2015 ein Vergabeverfahren zu einer Rahmenvereinbarung für das „Erstellen und Versenden des Newsletters“ eigenständig durchgeführt. Es handelte sich um ein geschätztes Auftragsvolumen von rd. 14.000 Euro (rd. 17.000 Euro brutto) jährlich. Die Rahmenvereinbarung sollte für drei Jahre abgeschlossen werden. Somit war von einem Auftragsvolumen von 43.000 Euro (rd. 51.000 Euro brutto) auszugehen.

(234) In den internen Vermerken zum Beschaffungsauftrag und zur Begründung der Vergabe wurde auf eine Beschränkte Ausschreibung abgestellt. Im Schreiben zur Aufforderung zur Angebotsabgabe informierte das Landesmarketing die Unternehmen jedoch, dass die Vergabe in Form einer Freihändigen Vergabe erfolgen werde. Beide Verfahren wären nach Nrn. 1.1 und 1.2 des Wertgrenzenerlasses<sup>128</sup> möglich gewesen.

(235) Die Aufforderung zur Angebotsabgabe wurde an fünf Unternehmen verschickt, darunter auch an das Unternehmen A, das bis zu dieser Ausschreibung Erstellung, Redaktion und Versand des Newsletters vorgenommen hatte. Bis zum Ende der Angebotsfrist gingen drei Angebote ein; eines kam vom Unternehmen A.

(236) Ein weiteres Angebot stammte von Unternehmen B, das jedoch gar nicht zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert worden war. Das Angebot war nicht vom Geschäftsführer oder einem Vertretungsberechtigten, sondern lediglich vom einem Mitarbeiter unterzeichnet.

(237) Der Landesrechnungshof stellte im Zusammenhang mit den beiden Angeboten fest, dass der Geschäftsführer und Inhaber von Unternehmen A laut Eintrag im Handelsregister gleichzeitig Geschäftsführer des Unternehmens B ist. Es bestehen zudem große personelle Überschneidungen zwischen beiden Unternehmen. Alle sieben Mitarbeiter des Unternehmens B sind auch beim Unternehmen A tätig.

(238) Das dritte vorgelegte Angebot des Unternehmens C wurde vom Landesmarketing nicht in die Bewertung einbezogen, da für die Leistung „Redaktion des Newsletters“ lediglich ein Mindestpreis und für die Leistung „Versenden des Newsletters“ der Preis je Mailadresse angegeben wurde. In der Angebotsaufforderung war die Angabe von Festpreisen zwar nicht explizit gefordert, es wurde jedoch im Vertragsentwurf, der Bestandteil der Vergabeunterlagen war, darauf hingewiesen. Trotz dieses Ausschlusses wurde das Angebot des Unternehmens C vom Landesmarketing in die Bewertungsmatrix aufgenommen.

(239) Im Beschaffungsvermerk wurde handschriftlich festgehalten, mit welchen jährlichen Ausgaben zu rechnen sei. Dabei wurde auf die jährlichen Zahlungen nach dem aktuellen

---

<sup>128</sup> Vergabe öffentlicher Aufträge mit geringen Auftragswerten (Wertgrenzenerlass) vom 19. Dezember 2014, AmtsBl. M-V S. 1264.

Vertrag abgestellt. Der bisherige Dienstleister (Unternehmen A) bot seine Leistung wieder exakt mit diesem Betrag an. Das Angebot des Unternehmens B lag 21,25 % darunter.

(240) Das beschriebene Vergabeverfahren war geprägt von Unsicherheiten in der Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften:

- Die Auswahl der Vergabeart muss vor Beginn des Vergabeprozesses eindeutig feststehen. Mit den einzelnen Vergabearten sind spezifische Anforderungen an das Vergabeverfahren verbunden, die Einfluss auf das Ergebnis des Verfahrens haben können.
- Die Aufforderung zur Angebotsabgabe erfüllte nicht die gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen. So fehlten in der Angebotsaufforderung die Angaben zum Wertungssystem bzw. zu den Zuschlagskriterien und die Angabe einer Mindestbindefrist der Bieter an ihr Angebot.
- Bei der Öffnung der Angebote wurden nicht alle zu dokumentierenden Angaben im Vergabevermerk festgehalten.
- Die Angebote der Unternehmen A und B hätten wegen Verstoßes gegen den Grundsatz des Geheimwettbewerbs ausgeschlossen werden müssen.
- Das Angebot des Unternehmens B hätte nicht den Zuschlag erhalten dürfen, da es nicht durch den Geschäftsführer oder einen Vertretungsberechtigten unterzeichnet und somit nicht rechtsgültig war.
- Das Angebot des Unternehmens C wurde ausgeschlossen, ohne dass um Aufklärung des Angebotsinhalts gebeten wurde.
- Die Gewichtung der drei Zuschlagskriterien in der Bewertungsmatrix erfolgte in Prozent. Aufsummiert ergab die Gewichtung der Kriterien jedoch nur einen Wert von 90.
- Das Landesmarketing hätte Zweifel am angebotenen Preis des Unternehmens B äußern und um Erläuterung bitten müssen, um die Angemessenheit des Angebots aufzuklären. Zweifel an der Angemessenheit sind nach § 6 Abs. 2 VgG M-V anzunehmen, wenn der Preis um 20 % oder mehr vom erwarteten Preis abweicht.
- Die Information der nicht erfolgreichen Bieter entsprach nicht den Vorgaben des § 19 VOL/A.

(241) Der Landesrechnungshof hatte dem Landesmarketing zur Wahrung der Ordnungsmäßigkeit und zur Korruptionsvorsorge empfohlen, zukünftig alle Vergabeverfahren über die zentrale Vergabestelle des Landesamtes für innere Verwaltung (LAIv) durchführen zu las-

sen, sofern das Auftragsvolumen den in Nr. 1.3 der Beschaffungsrichtlinie M-V<sup>129</sup> enthaltenen Grenzwert von 2.000 Euro netto übersteigt.

(242) Die Staatskanzlei erläuterte, dass sie keine realistische Möglichkeit sehe, die Empfehlungen des Landesrechnungshofes umzusetzen, da das LAiV bereits mit Wartezeiten von bis zu sechs Monaten für einzelne Ausschreibungen bzw. Vergaben Anzeichen von Überlastung zeige.

(243) Zwischenzeitlich wurden mit dem Vergabeerlass<sup>130</sup> vom 12. Dezember 2018 neue Regelungen getroffen, die teilweise erhebliche Erleichterungen zulassen. So kann ab 1. Januar 2019 bis zu einem Betrag von 5.000 Euro die Möglichkeit des Direktauftrages nach § 14 UVgO genutzt werden.

(244) Der Landesrechnungshof erwartet, dass für Vergabeverfahren, die in eigener Zuständigkeit durchgeführt werden, zukünftig sichergestellt wird, dass die jeweiligen vergabe- und haushaltsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden. Das bedeutet insbesondere, dass Aufträge im Wettbewerb vergeben werden, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit gewahrt werden und das Handeln der Verwaltung ordnungsgemäß dokumentiert wird.

---

<sup>129</sup> Richtlinie für das Verfahren bei Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung (Beschaffungsrichtlinie M-V) vom 11. Dezember 2017, gültig ab dem 28. Dezember 2017, AmtsBl. M-V 2017, S. 866.

<sup>130</sup> Erlass über die Vergabe öffentlicher Aufträge im Anwendungsbereich des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 12. Dezember 2018, AmtsBl. M-V S. 666.

## **Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Europa**

### **2 Prüfung der Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz Mecklenburg-Vorpommern**

**Die Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz Mecklenburg-Vorpommern kann ihren gesetzlichen Aufgaben mit eigenen personellen Ressourcen nur in eingeschränktem Maße nachkommen, insbesondere weil Stellen für Lehrkräfte seit Jahren nicht besetzt werden können.**

**Die Regellehrverpflichtung für die Lehrenden – als Grundlage zur Ermittlung des Stellenbedarfs – ist nicht belegt und vergleichsweise gering festgesetzt.**

**Ein mangelhaftes System zum Nachweis der Arbeit für die Lehrenden, verbunden mit Anwenderfehlern und mangelhafter Kontrolle, führten für einzelne Lehrende zu einem nicht gerechtfertigten Überschreiten von persönlichen Jahreslehrdeputaten. Durch eine spezielle Übergangsregelung führte das Überschreiten der persönlichen Jahreslehrdeputate sachwidrig zu „Zeitguthaben“ für die betreffenden Lehrenden.**

**Das Verwaltungshandeln der Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz ist fehlerbehaftet. Die organisatorischen Rahmenbedingungen sind unbefriedigend.**

(245) Die Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz (LSBK) hat die Aufgabe, Führungskräfte und Spezialisten der öffentlichen Feuerwehren aus- und fortzubilden. Weitere Aufgaben sind die Aus- und Fortbildung für besondere Aufgaben und Aufgabenträger im Brand- und Katastrophenschutz, die Unterstützung der Ausbildung auf Landkreisebene sowie Aufgaben zur Ausbildung von Führungskräften und Spezialisten des Katastrophenschutzes. Im Rahmen dieses Ausbildungsauftrages soll die LSBK als ein Kompetenzzentrum für den Brand- und Katastrophenschutz in Mecklenburg-Vorpommern fortentwickelt werden.

Die Mittel für die Einrichtung und Unterhaltung der LSBK werden aus der Feuerschutzsteuer bereitgestellt. Dafür werden die Mittel von den Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer abgezogen. Die verbleibenden Mittel werden ganz überwiegend den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten – als nachrangige Empfänger der Feuerschutzsteuer – für Investitionen des Brandschutzwesens zugewiesen. Je höher der Zuschuss für die LSBK ausfällt, umso weniger Mittel erhalten die Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte für Investitionen im Brandschutz. Im Prüfungsjahr 2016 betragen die Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer rd. 8,2 Mio. Euro. Der Zuschuss für die LSBK lag bei rd. 1,3 Mio. Euro. Nach dem Haushaltsplan 2018/2019 sind die Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer mit 8,4 bzw. 8,5 Mio. Euro in Ansatz gebracht. Der Zuschuss für die LSBK ist

mit 2,5 bzw. 2,6 Mio. Euro deutlich höher veranschlagt. Dies entspricht einer Verdopplung bei nahezu gleichbleibenden Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer.

Anlass der Prüfung waren die Feststellungen des Landesrechnungshofes aus dem Jahr 2010 im Zusammenhang mit der Prüfung zur „Verwendung des Aufkommens aus der Feuerschutzsteuer“.<sup>131</sup> Es wurden seinerzeit u. a. eine geringe Auslastung der Lehrkräfte mit Lehrverpflichtungen, keine kostendeckenden Gebühren sowie räumliche Überkapazitäten festgestellt.

## **1 Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben**

### **1.1 Diskrepanz zwischen Bedarf und Angebot**

(246) Im Rahmen einer Bedarfsabfrage hat die LSBK den öffentlichen Feuerwehren für das Jahr 2016 ein Angebot von insgesamt 31 Aus- und Fortbildungslehrgängen in Aussicht gestellt. Ein Abgleich mit dem Lehrgangsplan 2016 ergibt, dass nur 10 dieser 31 Lehrgänge letztlich im Lehrgangsplan angeboten wurden, obwohl grundsätzlich für die 31 in Aussicht gestellten Lehrgänge ein Bedarf angemeldet war. Unter den nicht im Lehrgangsplan angebotenen Lehrgängen sind solche, die schon seit Jahren nicht angeboten wurden, die aber u. a. nach der Schulordnung verpflichtend zum Leistungskatalog der LSBK gehören. Dazu zählen z. B. spezielle Funktionslehrgänge zum Kreisausbilder verschiedener Fachrichtungen oder auch der Lehrgang „Technische Hilfeleistung“. Darüber hinaus hat der Lehrgangsplan den Bedarf für die Laufbahnlehrgänge der Freiwilligen Feuerwehr für Gruppenführer und Zugführer nicht einmal zur Hälfte abgedeckt.

Nach Aussage der LSBK ist Hauptgrund für die Nichtberücksichtigung auch der verpflichtend anzubietenden Lehrgänge ein Mangel an fachlich qualifiziertem Lehrpersonal. Zusätzlich sind einzelne geplante Lehrgänge wegen Krankheit des Lehrpersonals ausgefallen. Neben dem eigenen Personal wurde der Lehrgangsplan 2016 mit rd. 39 % externem Lehrpersonal umgesetzt.

Die Diskrepanz zwischen Bedarfsermittlung und Lehrgangsangebot ist Ausdruck dafür, dass die LSBK derzeit ihren (gesetzlichen) Aufgaben im Bereich der Aus- und Fortbildung von Führungskräften und Spezialisten der öffentlichen Feuerwehren mit eigenen personellen Ressourcen nur in eingeschränktem Maße nachkommt bzw. nachkommen kann. Das konnte auch durch den Einsatz von externem Lehrpersonal und die partielle Ausgliederung der Laufbahnausbildung an die Berufsfeuerwehren nicht kompensiert werden.

---

<sup>131</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2010): Jahresbericht 2010 – Landesfinanzbericht 2010, S. 104.

Vor diesem Hintergrund sieht der Landesrechnungshof die gesetzlich vorgesehene Fortentwicklung der LSBK als Kompetenzzentrum gefährdet. Er empfiehlt, zunächst sicherzustellen, dass die LSBK ihre bisherigen gesetzlichen Aufgaben erfüllt, bevor eine Fortentwicklung als Kompetenzzentrum in Angriff genommen wird.

(247) Das Innenministerium teilt diese Auffassung nicht. Mit der Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen werde es möglich sein, den Bedarf in der Aus- und Fortbildung gesetzeskonform abzudecken.

(248) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Im Hinblick auf den Mangel an fachlich qualifiziertem Lehrpersonal an der LSBK und die bestehenden Schwierigkeiten der Feuerwehren bei der Besetzung von Führungspositionen werden – wie die Vergangenheit gezeigt hat – zusätzliche (finanzielle) Ressourcen beim Ausbau der LSBK zum Kompetenzzentrum allein nicht ausreichen. In diesem Sinne vermisst der Landesrechnungshof eine tragfähige Strategie des Innenministeriums zur Änderung der durchaus schwierigen Aus- und Fortbildungssituation im Brand- und Katastrophenschutz. Ansatzpunkte dafür wären z. B. Kooperationen mit anderen Bundesländern, die Erhöhung des Angebotes zur Ausbildung von Führungskräften oder auch die Erhöhung des Anteils an Lehre bzw. Ausbildung an der Arbeitszeit der Lehrenden (ehemals Regellehrverpflichtung).

## **1.2 Besetzung vorhandener Stellen**

(249) Für den Lehrbetrieb an der LSBK standen für die Jahre 2016 und 2017 zehn Stellen für Lehrkräfte (ehemals gehobener Dienst) und 2,6 Stellen für Ausbilder (ehemals mittlerer Dienst) zur Verfügung. Darüber hinaus waren zwei Anwärterstellen für Lehrkräfte im Haushalt eingestellt. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren von den zehn Stellen für Lehrkräfte nur sechs mit Lehrkräften besetzt, eine Stelle war unbesetzt und auf drei Stellen wurden Ausbilder geführt. Das heißt, dass statt 2,6 Ausbildern nach dem Stellenplan sechs Ausbilder an der LSBK tätig waren. Die Stellen für die Anwärter wurden nicht in Anspruch genommen.

Nach Aussage des Schulleiters sei es seit Jahren schwierig, fachlich qualifiziertes Personal für eine Tätigkeit als Lehrkraft an der LSBK zu gewinnen. Entsprechende Stellenausschreibungen seien teilweise aufgehoben worden. Daher seien die Stellen in der Vergangenheit nicht für Lehrkräfte, sondern für Ausbilder ausgeschrieben und besetzt worden.

Der Landesrechnungshof hält es für bedenklich, dass seit mehreren Haushaltsjahren Stellen für Lehrkräfte bzw. Anwärter eingeworben werden, diese aber nicht mit geeigneten Bewerbern besetzt werden konnten. Zugleich sind die Stellen für Lehrkräfte mit Ausbildern besetzt, die einem Großteil der Anforderungen des gesetzlichen Aus- und Fortbildungsauftrages auf-

grund ihrer Qualifikation nicht gerecht werden können, weil sie für diesen nur begrenzt einsetzbar sind. Soweit die LSBK nicht genügend höher qualifiziertes Lehrpersonal gewinnen kann, wird sie ihre gesetzlichen Aufgaben in der Aus- und Fortbildung nicht durchgängig erfüllen können.

(250) Das Innenministerium bestätigt, dass es zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der LSBK unabdingbar sei, entsprechende Lehrkräfte zu rekrutieren. Es würde daher auch zukünftig nach Möglichkeiten gesucht, die Attraktivität der LSBK zu steigern.

(251) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass eine Erhöhung des Anteils an Lehre bzw. Ausbildung an der Arbeitszeit der Lehrenden (ehemals Regellehrverpflichtung) für eine bessere Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben kein Tabu sein sollte.

## **2 Höhe der Regellehrverpflichtung**

(252) In den Jahren 2012 bis 2016 war die Regellehrverpflichtung auf 880 Lehrverpflichtungsstunden festgelegt. Dabei wurde trotz verschiedener Tätigkeitsprofile nicht zwischen Lehrkräften und Ausbildern unterschieden. Da beim Innenministerium keine Berechnungsgrundlagen zur Höhe der festgelegten Regellehrverpflichtung vorlagen, hat der Landesrechnungshof eine eigene Wertung vorgenommen.

Ausgehend davon, dass eine Lehrverpflichtungsstunde 45 Minuten entspricht, sind 880 Lehrverpflichtungsstunden 660 Arbeitsstunden pro Jahr. Der verbleibende Arbeitszeitanteil ist für sog. Vor- und Nachbereitungszeiten vorgesehen. Laut Gebührenerlass 2016/2017 beträgt die Stundenzahl aller Beschäftigten des Landes 1.536 Arbeitsstunden pro Jahr. Entsprechend ist die Arbeitszeit der Lehrkräfte und Ausbilder in 660 Stunden für Lehrverpflichtungen und 876 Stunden für Vor- und Nachbereitungszeit aufgeteilt. Das ergibt im Verhältnis einen Zeitanteil von 1:1,33 für die zu erbringenden Lehrverpflichtungsstunden (Regellehrverpflichtung) zu den Vor- und Nachbereitungszeiten.

Vergleichsweise dazu liegt für die Landesfeuerweherschule in Nordrhein-Westfalen das Verhältnis bei 1:1,22, d. h., hier ist eine geringere Vor- und Nachbereitungszeit (inkl. Rüstzeit) zu Grunde gelegt. Unter Ansatz dieses Maßstabes ergäbe das bei einer Jahresarbeitszeit von 1.536 Arbeitsstunden insgesamt 692 Arbeitsstunden für Lehrverpflichtungsstunden. Umgerechnet auf eine Lehrverpflichtungsstunde von 45 Minuten würde die Regellehrverpflichtung bei 923 und damit deutlich über 880 liegen. Insofern sieht der Landesrechnungshof die Höhe der Regellehrverpflichtung kritisch. Hier bestehen Reserven, um den Arbeitszeitanteil für Lehre bzw. Ausbildung zu erhöhen. Die Höhe der Regellehrverpflichtung für Ausbilder läge noch darüber, da hier gegenüber den Lehrkräften grundsätzlich ein noch geringerer Anteil für Vor- und Nachbereitungszeiten angesetzt werden kann.

(253) Das Innenministerium räumt Optimierungspotentiale ein, hält aber den Vergleich mit der Landesfeuerweherschule in Nordrhein-Westfalen nicht für angebracht, da die Lehrenden wegen der Größe der Schule und der Größe des Personalbestandes viel weniger Arbeitszeit für sogenannte rückwärtige Aufgaben<sup>132</sup> aufwenden müssen.

(254) Der Landesrechnungshof hält am Vergleich fest. Das Innenministerium hat unerwähnt gelassen, dass allen Lehrenden zusätzlich individuelle Ermäßigungen für die sogenannten rückwärtigen Aufgaben gewährt werden. Weder die Lehrkräfte noch die Ausbilder der LSBK hatten die Regellehrverpflichtung von 880 Lehrverpflichtungsstunden in voller Höhe zu erbringen. Alle festgesetzten Deputate an Lehrverpflichtungsstunden enthielten individuelle Abminderungstatbestände, teilweise bis zu 77 %. Dies unberücksichtigt, könnten allein bei Zugrundelegung der aktuellen Stellenzahl für Lehrende an der Landesfeuerweherschule von 12,6 und der errechneten 923 Lehrverpflichtungsstunden jährlich mindestens 542 Lehrverpflichtungsstunden mehr zur Deckung des derzeitigen hohen Ausbildungsbedarfs eingesetzt werden.

### **3 Stellenbedarfsermittlung für die Lehrenden**

(255) Nach dem Haushaltsplan 2018/2019 sind für die LSBK jeweils zwei neue Stellen für Lehrkräfte und für Ausbilder veranschlagt. Der Mehrbedarf wurde mit der Deckung der Ausbildungsbedarfe zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben und mit der Entwicklung zum Kompetenzzentrum begründet. Für die Ermittlung des Stellenbedarfs hat das Innenministerium die durchschnittliche Regellehrverpflichtung von 880 Lehrverpflichtungsstunden um 20 % für Fortbildungen, Krankheit und Projektarbeiten gekürzt.

Die Stellenbedarfsermittlung muss den Stellenbedarf zu hoch ausfallen lassen, weil die durchschnittlichen 880 Lehrverpflichtungsstunden nicht belegt sind und es Anzeichen dafür gibt, dass sie vergleichsweise gering festgesetzt sind. Außerdem erfolgt trotz unterschiedlichen Zeitaufwands für die Lehrkräfte und die Ausbilder keine Differenzierung in den Lehrverpflichtungsstunden. Aber auch die praktizierte Ermittlung unter Ansatz von nur 80 % ist – zumindest mit der vorliegenden Begründung – nicht gerechtfertigt. Laut Gebührenerlass sind die Zeiten der Fortbildung und durchschnittliche Krankentage bereits in der Jahresarbeitszeit von 1.536 Arbeitsstunden berücksichtigt. Eine um 20 % gekürzte Regellehrverpflichtung allein für Projektarbeit erscheint insoweit zu hoch.

---

<sup>132</sup> Rückwärtige Aufgaben meint Aufgaben außerhalb der Lehrtätigkeit, wie z. B. Verwaltung, Beschaffung und Planung.

In Vorbereitung des Liegenschaftsentwicklungskonzeptes der LSBK hat das Innenministerium als Basis für die Stellenbedarfsermittlung durchschnittlich sogar nur 600 Lehrverpflichtungsstunden im Jahr zu Grunde gelegt.

(256) Das Innenministerium wird der Empfehlung des Landesrechnungshofes insoweit nachkommen, dass künftige Stellenbedarfsermittlungen insbesondere hinsichtlich der angesetzten Lehrverpflichtungsstunden und deren Nachvollziehbarkeit überprüft und angepasst werden.

(257) Der Landesrechnungshof begrüßt die vorgesehene Überprüfung und Anpassung der Lehrverpflichtungsstunden, hält jedoch weiter mit Nachdruck an seiner Forderung zur dringend erforderlichen Überprüfung der Stellenbedarfsermittlung fest.

#### **4 Einrichtung von Arbeitszeitkonten**

(258) Im Zeitraum 2012 bis 2016 wurde die Jahresarbeitszeit für die Lehrenden der LSBK nicht in Stunden, sondern als Deputat an Lehrverpflichtungsstunden – also als eine Leistungseinheit – festgesetzt. Vereinbarungen zur Arbeitszeit für die Lehrenden an der LSBK regelten das Verfahren zum Erfassen und Abrechnen der Lehrverpflichtungsstunden. Seit Januar 2017 ist für die Lehrenden ein Nachweis der Arbeitszeit über die Erfassung von Lehrverpflichtungsstunden entfallen. Seitdem haben sie die regelmäßige Arbeitszeit zu erfassen. Eine Übergangsregelung enthält Festlegungen dazu, wie die bis dahin nachgewiesenen Lehrverpflichtungsstunden aus Deputatsüberschreitungen in Zeitstunden umzurechnen sind. Die so ermittelten Zeitstunden werden „Überstunden/Mehrarbeit“ gleichgesetzt.

Die Umrechnung der Deputatsüberschreitungen führte bei der überwiegenden Anzahl der Lehrenden zu Zeitguthaben, die deutlich über der 40-Stunden Kappungsgrenze lagen. Daraufhin beantragten neun Lehrende beim Innenministerium die Einrichtung von Arbeitszeitkonten. Für Lehrende, bei denen sich nach der Umrechnung ein Zeitguthaben von mehr als 120 Stunden ergab, wurde der über 120 Stunden liegende Anteil in Zeitausgleichstage umgerechnet und rückwirkend mit im Jahr 2016 gewährten Urlaubstagen verrechnet. Zugleich wurde eine Gutschrift von Resturlaubstagen für das Jahr 2016 veranlasst.

Der Landesrechnungshof hält dieses Vorgehen für nicht sachgerecht. Zum einen basiert das Deputat der Lehrenden auf einer vergleichsweise geringen Regellehrverpflichtung. Zum anderen wurde die Vereinbarung über die Arbeitszeit, die das Verfahren zum Erfassen und Abrechnen der Lehrverpflichtungsstunden regelte, nicht korrekt umgesetzt. Zahlreiche Anwendungsfälle führten dazu, dass die bis zum Jahresende 2016 nachgewiesenen Deputatsüberschreitungen zu hoch ausgefallen sind. Abgesehen davon, dass nicht alle Lehrenden eine „Zeiterfassungskarte“ geführt haben, gab es in Einzelfällen Differenzen zwischen den er-

brachten und den abgerechneten Lehrverpflichtungsstunden. Dabei lagen die abgerechneten Lehrverpflichtungsstunden überwiegend über den Angaben in den Stundenplänen. Nicht angewendet wurde die Regelung, wonach bei Über- oder Unterschreiten des Jahresdeputates bis zu max. 15 % innerhalb eines Jahres ein Ausgleich innerhalb der nächsten zwei Jahre vorzunehmen ist. Stattdessen wurden seit dem Jahr 2012, also seit Beginn der Erfassung von Lehrverpflichtungsstunden als Arbeitszeit, die jährlich festgestellten Überschreitungen der Lehrdeputate kumuliert. Die „Zeiterfassungskarten“ enthalten aber auch Lehrverpflichtungsstunden für Projekte, die weder dem Grunde noch der Höhe nach gerechtfertigt waren. Zudem wurde nicht beachtet, dass eine Überschreitung des Jahresdeputates um mehr als 15 % der Schulleitung anzuzeigen und im Einzelfall über das weitere Verfahren zu entscheiden gewesen war.

Im Ergebnis haben die Beschäftigten ihre „Zeiterfassungskarten“ nicht mit der nötigen Sorgfalt geführt. Besonders kritisch zu sehen sind die versäumte Kappung bei Über- oder Unterschreiten der Jahresdeputate und der innerhalb der nächsten zwei Jahre versäumte Ausgleich. Bedenklich ist auch, dass die Vorgesetzten im Rahmen ihrer Aufsicht die mangelhafte Führung der „Zeiterfassungskarten“ nicht beanstandet haben und dass sogar bei Lehrenden mit Vorgesetztenfunktionen Verfehlungen festgestellt wurden.

(259) Das Innenministerium erkennt an, dass die Lehrenden die „Zeiterfassungskarten“ nicht mit der nötigen Sorgfalt geführt haben. Aufgrund des zwischenzeitlich erfolgten Systemwechsels und mit der die Vergangenheit abschließenden Übergangsregelung liege der Fokus auf der künftigen Einhaltung der korrekten Zeiterfassung einschließlich seiner verstärkten Kontrolle. Weiter erklärte das Innenministerium, dass es sowohl die Zeiterfassung als auch die Übergangsregelung zur Umrechnung der Lehrverpflichtungsstunden in Zeitstunden für rechtmäßig hält. Angemerkt wird, dass der Schulleiter die Dienstvereinbarung gekündigt habe, weil er feststellte, dass das geltende System der Zeiterfassung bzw. Leistungsmessung über die zu leistenden Lehrverpflichtungsstunden versagt, wenn es um die Belastungssteuerung von Lehrenden mit „Zugleichaufgaben“ gehe. Ein Neuabschluss konnte nur unter der Voraussetzung einer Einigung zur Übergangsregelung erfolgen. Dabei hätten die Lehrenden auf die Hälfte der in Stunden umgerechneten individuell erbrachten Lehrverpflichtungsstunden verzichtet; negative Lehrverpflichtungsstunden seien auf Null gesetzt worden.

Da es den Lehrenden kurz vor Inkrafttreten der neuen Dienstvereinbarung nicht möglich gewesen sei, ihr Zeitguthaben abzuleisten bzw. abzugelten ohne den Lehrbetrieb zu gefährden, sei die Einrichtung von Arbeitszeitkonten unumgänglich gewesen. Die Umwandlung in Urlaub erfolgte vor dem Stundenverzicht.

Nach summarischer Prüfung sei festgestellt worden, dass die angewendete Übergangsregelung, die eingerichteten Arbeitszeitkonten für Lehrende sowie insbesondere die rückwirkende Umwandlung von Urlaub in Zeitausgleich rechtmäßig sei.

(260) Dem widerspricht der Landesrechnungshof. Schon die hohen Deputatsüberschreitungen an sich sind fragwürdig. Sie konnten nur zu Stande kommen aufgrund eines mangelhaften Systems zur Erfassung der geleisteten Arbeit, Anwenderfehlern in der Nutzung dieses mangelhaften Systems und fehlender Kontrolle. So ist z. B. für den Zweijahreszeitraum 2015 bis 2016 nur bei drei der elf an der gleitenden Arbeitszeit teilnehmenden Lehrenden ein positiver Saldo aus Jahresdeputat und abgerechneten Lehrverpflichtungsstunden festzustellen. Hingegen hat das Innenministerium für neun Lehrende ein Arbeitszeitkonto eingerichtet. Zugleich haben nach den Unterlagen des Schulleiters sechs Lehrende im Jahr 2016 das Deputat an Lehrverpflichtungsstunden nicht erfüllt. Aufgrund der Dienstvereinbarung wurde hier der Negativsaldo zum Jahresende 2016 auf Null gesetzt. Unter Anwendung der Umrechnungsformel hätte dies zu Stundensalden zwischen minus 6 und minus 292,7 Stunden geführt.

## **5 Verwaltungshandeln**

(261) Das Verwaltungshandeln an der LSBK ist fehlerbehaftet, kein Bereich ist mangelfrei. So hat die LSBK bestehende Grundsätze zur Führung von Akten und Vorgängen weitgehend nicht beachtet. Dadurch ist das Verwaltungshandeln nicht ordnungsgemäß und nicht zweckmäßig dokumentiert. Vorgänge, die der Landesrechnungshof abforderte, waren regelmäßig nicht bzw. nicht vollständig nach der Systematik des Aktenplanes abgelegt. Obwohl an der LSBK die Papierakte führende Akte ist, sind die Vorgänge weitestgehend nur in elektronischer Form auf den Arbeitsplatzcomputern der jeweils zuständigen Beschäftigten zu finden. Die in Papierform geführten Akten waren teilweise unvollständig und nicht geeignet, das Verwaltungshandeln nachvollziehbar abzubilden. Auf diese Weise war das Verwaltungshandeln weder nachvollziehbar noch kontrollierbar. Die Fehlerquote bei der Bewirtschaftung der Ausgaben, insbesondere bei Reisekostenerstattungen, war bedenklich hoch; Beschaffungen wurden weder regelkonform durchgeführt noch ausreichend dokumentiert.

(262) Das Innenministerium bestätigt, dass eine grundlegende Umstrukturierung der Arbeitsweise an der LSBK vonnöten sei, aus der sich auch ein Schulungsbedarf insbesondere für das nicht verwaltungstechnische Personal ergeben werde. Sofern es ergänzender Festlegungen zur Aktenführung bedürfe, würden diese im Innenministerium im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Schulordnung geprüft und ggf. erlassen werden.

(263) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Innenministerium zügig auf die Beseitigung der festgestellten Mängel hinwirkt.

## **6 Organisatorische Rahmenbedingungen**

(264) Das Innenministerium hat grundlegende Regelungen für den Betrieb der LSBK wie die Feuerwehrenlaufbahn-, Dienstgrad- und Ausbildungsverordnung und die Schulordnung nicht der aktuellen Aufgabenstellung der LSBK nach dem Gesetz angepasst. Zudem hat es die Benutzungsgebührenverordnung seit Inkrafttreten im Jahr 2012 nicht überprüft und nicht angepasst. Die Vereinbarung zur Arbeitszeitregelung für die Lehrenden einschließlich der Dienstgestaltung war bis zum Jahr 2016 mangelhaft. Eine Berechnungsgrundlage zur Höhe der festgelegten Regellehrverpflichtung lag nicht vor. Seit dem Jahr 2017 fehlt eine Regelung zur Dienstgestaltung für die Lehrenden. Darüber hinaus fehlen seit Jahren ergänzende bzw. ausführende Festlegungen und Regelungen zur Zuständigkeit des Schulleiters und es fehlt an Festlegungen zur Rechtsnatur, zur Stellung und zu den Pflichten der externen Lehrbeauftragten und Ausbilder sowie an ergänzenden Regelungen zur Vergütung.

Da die LSBK keine eigene Behörde ist, sind ausfüllende Bestimmungen zu den Aufgabengebieten und Verantwortungsbereichen innerhalb der LSBK erforderlich, wonach Aufgabengebiete und die Verantwortungsbereiche klar gegeneinander abzugrenzen sind.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, dass das Innenministerium die Regelungen umgehend an die geänderte Aufgabenstellung der LSBK anpasst. Zugleich empfiehlt er, die Schulordnung zu erweitern und hier einen Teil der zu regelnden schulspezifischen Zuständigkeiten und Befugnisse aufzunehmen. Um den Anteil von Lehrtätigkeit an der Arbeitszeit festzulegen, ist die Dienstgestaltung zwingend zu regeln. Darüber hinaus sollte das Innenministerium prüfen, inwieweit im Hinblick auf die Lehrgangsplanung sowie zur Erfüllung von Dienstaufgaben der Lehrenden weitere Regelungen und Festlegungen zur Dienstgestaltung notwendig und zweckmäßig sind.

(265) Das Innenministerium teilt mit, dass eine Überarbeitung der Regelungen bereits in die Vorhabenplanung aufgenommen sei, jedoch auf Grund anderer Prioritäten und zunehmender Arbeitsverdichtung an der LSBK und im Ministerium zunächst zurückgestellt werden müsse.

(266) Vor dem Hintergrund der zahlreichen offenen Regelungsbedarfe erwartet der Landesrechnungshof dennoch, dass das Innenministerium die Überarbeitung zügig vorantreibt.

Insgesamt vermisst der Landesrechnungshof beim Innenministerium eine tragfähige Strategie zur Verbesserung der Aus- und Fortbildungssituation bei den Feuerwehren. Statt zu-

nächst Schritt für Schritt für eine vollständige Erfüllung der bisherigen Aufgaben zu sorgen, soll mit erheblichen finanziellen Mitteln eine deutlich anspruchsvollere Aufgabe in Angriff genommen werden. Vor dem Hintergrund der bisher nicht hinreichenden Aufgabenerfüllung der LSBK besteht ein hohes Risiko, dass das geplante Vorhaben nicht zum gewünschten Ziel führen wird.

## **Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums**

### **3 Ordnungsmäßigkeit eingesetzter IT-Verfahren im Landesamt für Finanzen**

**Das Landesamt für Finanzen sollte zur Umsetzung von Anforderungen aus Datenschutzrecht, Informationssicherheit und Haushaltsrecht ein Managementsystem einsetzen.**

**Es verfügte nicht über alle erforderlichen Dokumente zur Dokumentation der Umsetzung von Anforderungen aus dem Datenschutzrecht, der Informationssicherheit und des Kassenrechts. Vorhandene Dokumente waren nicht in jedem Fall aktuell und entsprachen nicht den tatsächlichen technischen Gegebenheiten.**

**Bei der Dokumentation der Fachprozesse sollten die Anforderungen aus Datenschutzrecht und Informationssicherheitsmanagement beachtet werden. Die Scan-Prozesse sollten so gestaltet werden, dass die Anforderungen aus Datenschutzrecht und Informationssicherheit eingehalten werden, insbesondere bei Gesundheitsdaten mit hohem Schutzbedarf.**

**Das Landesamt für Finanzen sollte die sich aus Datenschutz und Informationssicherheit ergebenden Pflichten der DVZ M-V GmbH vertraglich regeln. Das Finanzministerium sollte prüfen, inwieweit diese im DVZ-Gesetz geregelt werden können.**

**Das Landesamt für Finanzen sollte ein einheitliches Risikomanagement implementieren und IT- sowie Informationssicherheitsrevisionen durchführen.**

(267) Zur Zahlbarmachung von Personalausgaben betreibt das Landesamt für Finanzen (LAF) die Fachverfahren BVL – Bezüge, Vergütung, Löhne und BVY/BABSY – Beihilfe. Dies sind die zentralen Fachanwendungen der Abteilung 2 des LAF (ehemals Landesbesoldungsamt). Zur Unterstützung der Aufgabenerfüllung in der Abteilung 2 betreibt das LAF weitere Verfahren. Dazu zählen beispielsweise die DOMEA<sup>®</sup> Zahlfallakte, das Scanverfahren, das Mitarbeiterportal und das Dienststellenportal.

Die Zahlbarmachung der Personalausgaben erfolgt weitgehend automatisiert durch den Einsatz der IT-Fachverfahren BVL und BVY/BABSY. Es handelt sich um IT-Verfahren im Sinne der Verwaltungsvorschriften (VV) zu §§ 70 bis 80 LHO (Vorverfahren). Die kassen- und haushaltsrelevanten Daten werden in diesen Verfahren erfasst, festgestellt und automatisiert an das HKR-Verfahren Profiskal übergeben. Anhand der vom BVL-Verfahren übergebenen Datensätze wird durch das HKR-Verfahren die Verbuchung im Haushalt und über das Zah-

lungsverkehrsverfahren die Auszahlung vorgenommen. Es werden Listen und Sammelbelege erzeugt.

Einzelbelege zur Buchung für den überwiegenden Anteil der Ausgaben der Hauptgruppe 4 werden nicht erzeugt und können daher nicht im Rahmen einer Ordnungsmäßigkeitsprüfung geprüft werden. Um eine ordnungsgemäße Haushaltsführung bescheinigen zu können, hat der Landesrechnungshof daher die zugrundeliegenden Prozesse, die Ordnungsmäßigkeit der eingesetzten IT-Verfahren in der elektronischen Datenverarbeitung, die zugrundeliegenden Regelwerke und das interne Kontrollsystem (IKS) einschließlich des Risikomanagements geprüft.

Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes gelten wegen der ähnlich gelagerten IT-Situation nicht nur für das geprüfte LAF, sondern für den IT-Einsatz in der gesamten Landesverwaltung, insbesondere bei Vorverfahren. Mit Blick hierauf hat er auch wiederholt auf die Rolle der Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik und notwendige Änderungen im Datenverarbeitungszentrumsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (DVZG M-V) hingewiesen.

## **1 Managementsystem zur Umsetzung von Anforderungen aus Datenschutzrecht, Informationssicherheit und Haushaltsrecht**

(268) Maßnahmen zur Umsetzung von Anforderungen aus Datenschutzrecht, Informationssicherheit und Haushaltsrecht können in einem Managementsystem nach dem PDCA-Zyklus<sup>133</sup> mit den Phasen „Planung und Konzeption“, „Umsetzung der Planung“, „Erfolgskontrolle, Überwachung, Zielerreichung“ und „Optimierung und Verbesserung“ überprüft, bewertet und evaluiert werden.

Das LAF verfügt bisher nicht über ein solches Managementsystem. Der Landesrechnungshof empfahl die Einführung.

(269) Das Finanzministerium teilte mit, dass das LAF bereits in der Phase der Erstellung von Dokumentationen und Maßnahmen einen PDCA-Zyklus einführen werde. Die kontinuierliche Weiterentwicklung der Dokumente und Maßnahmen solle möglichst automatisiert durch ein Compliance-Management-System unterstützt werden.

(270) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Finanzministerium seine Empfehlungen umsetzen will. Mit der Einführung eines Compliance-Management-Systems kann das Finanzministerium eine Vorreiterrolle in der Landesverwaltung einnehmen. Es sollte nach erfolgreicher Einführung prüfen, ob dieses System im gesamten Geschäftsbereich eingeführt

---

<sup>133</sup> Beim PDCA-Zyklus handelt es sich um einen kontinuierlichen Problemlösungsprozess, der sich in die vier Phasen Planung (Plan), Ausführung (Do), Überprüfung (Check) und Verbesserung (Act) gliedert.

werden kann. Das Energieministerium sollte prüfen, ob ein Einsatz als Basisdienst für die gesamte Landesverwaltung in Frage kommt.

(271) Da ausreichende Regelungen zum Informationssicherheitsmanagement für ressortübergreifende Informationssicherheit – insbesondere zur Nutzung des Landesnetzes CN-LA-VINE sowie der Tätigkeit der DVZ M-V GmbH als Landesdienstleister – fehlen, trifft die Verantwortlichkeit das LAF als Verfahrensbetreiber. Es hat dies im Rahmen des behördeneigenen Informationssicherheitsmanagements zu betrachten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, ressortübergreifende Regelungen zum Informationssicherheitsmanagement. Die Steuerung von ressortübergreifendem IT-Sicherheitsmanagement erfolgt gemäß § 16 Abs. 3 Nr. 5 EGovG M-V durch die Beauftragte der Landesregierung für Informationstechnik.

## **2 Dokumentation**

(272) Die Ordnungsmäßigkeit des Einsatzes von Informationstechnik setzt Dokumentationen voraus. Die Notwendigkeit für und die Anforderungen an diese Dokumente ergeben sich aus unterschiedlichen Quellen wie z. B. der DS-GVO bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, dem Grundschutz des Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) bei allen IT-Verfahren oder den VV zu §§ 70 bis 80 LHO bei IT-Verfahren für Anordnungen, Zahlungen, Geldverwaltung und Abrechnung oder Buchführung, Belegung der Buchung, Abschlüsse und Rechnungslegung.

Das LAF verfügte nicht über alle erforderlichen Dokumente. Vorhandene Dokumente waren nicht in jedem Fall aktuell und entsprachen nicht den tatsächlichen technischen Gegebenheiten. Es fehlten Verfahrensregelungen, die die Prüfung der Aktualität der Dokumente sicherstellen. Die Beschreibung der Dokumente erfolgte uneinheitlich und nicht immer vollständig.

Der Landesrechnungshof empfahl:

- die fehlenden Dokumente zu erstellen,
- vorhandene Dokumente auf Aktualität zu prüfen,
- Verfahren einzuführen, die eine Prüfung der Aktualität und gegebenenfalls Anpassung z. B. im Falle technischer oder organisatorischer Veränderungen sicherstellen und
- die Dokumente vollständig und einheitlich zu beschreiben.

Weiterhin empfahl er, ein Änderungsmanagementverfahren zu implementieren, mit dem alle Änderungen erfasst, bewertet, freigegeben und nachvollzogen werden können. In einem Dokumentationsmodell sollten der Bestand an Dokumenten und deren Beziehungen zueinander übersichtlich dargestellt werden. Das LAF sollte einen einheitlichen Dokumentenstandard festschreiben.

(273) Das Finanzministerium teilte mit, dass die notwendigen Dokumentationen durch das LAF aufgearbeitet würden. Zunächst solle eine einheitliche Dokumentationsrichtlinie verabschiedet werden. Anschließend würden die Dokumentationen und Verfahrensweisen entsprechend den Empfehlungen des Landesrechnungshofes erneuert werden. Durch ein neu zu beschaffendes Compliance-Management-System soll die lückenlose Nachvollziehbarkeit der Entstehung der Dokumentationen sowie die Transparenz über den aktuellen Stand aller Dokumentationen sichergestellt werden. Außerdem soll durch automatisierte Verfahren und Prozesse sichergestellt werden, dass Dokumentationen in den notwendigen Zyklen oder bei erforderlichen Änderungen überprüft und geändert werden.

(274) Der Landesrechnungshof begrüßt das Vorgehen des Finanzministeriums.

(275) Das LAF lässt die meisten Dokumentationen durch die DVZ M-V GmbH erstellen. Soweit die DVZ M-V GmbH die Dokumente erstellt, führt dies zu einem Zielkonflikt, da sie die darin enthaltenen Maßnahmen unter Kontrolle des LAF umsetzen muss. Die Verantwortung für die Einhaltung der DS-GVO verbleibt beim LAF.

Das LAF als verantwortlicher Verfahrensbetreiber muss die Entwürfe der DVZ M-V GmbH sorgfältig prüfen und durch eigenes, dafür qualifiziertes Personal sicherstellen, dass die erforderlichen Dokumente die notwendigen Regelungen sowie technisch-organisatorischen Maßnahmen enthalten.

(276) Das Finanzministerium teilte mit, dass das LAF eine übergreifende Stelle für Strategie und Koordinierung sowie eine Stelle für Informationssicherheit geschaffen habe.

(277) Der Landesrechnungshof begrüßt das Vorgehen des Finanzministeriums.

### **3 Prozessmanagement**

#### **3.1 Berücksichtigung von Datenschutz und Informationssicherheit**

(278) Gemäß Art. 5 Abs. 2 DS-GVO muss das LAF als Verantwortlicher nachweisen können, dass die Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß Art. 5 Abs. 1 DS-GVO eingehalten werden („Rechenschaftspflicht“). Gemäß Art. 24 Abs. 1 DS-GVO hat der Verantwortliche den Nachweis zu erbringen, dass die Verarbeitung perso-

nenbezogener Daten gemäß der DS-GVO erfolgt. Zu allen Fachverfahren, in denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, sollten Prozesse implementiert und dokumentiert werden, um den Nachweis- und Rechenschaftspflichten gerecht zu werden.

Nach dem IT-Grundschutzkompendium des BSI muss Informationssicherheit in alle Geschäftsprozesse integriert werden. Hierzu sollten alle Geschäftsprozesse mit den jeweils zu einzelnen Prozessschritten gehörenden IT-Unterstützung, Risiken und Kontrollmaßnahmen dargestellt werden. Die Darstellung sollte die Verarbeitungsschritte bei der DVZ M-V GmbH abbilden und die Schnittstellen zwischen dieser und dem LAF mit darstellen.

Das LAF verfügt nicht durchgängig über definierte und dokumentierte Fachprozesse.

Der Landesrechnungshof empfahl dem LAF, die implementierten Prozesse zu dokumentieren.

(279) Darüber hinaus legt die DS-GVO dem Verantwortlichen spezielle Pflichten auf. Der Landesrechnungshof empfahl dem LAF, Unterstützungsprozesse zu definieren, um diesen Pflichten nachkommen zu können. Diese sollten auch die Verarbeitungsschritte beim Auftragsverarbeiter umfassen. Nur so kann das LAF seiner Gesamtverantwortung für die Verarbeitung personenbezogener Daten nachkommen.

Die Umsetzung des BSI-Grundschutzes erfordert ebenfalls die Implementierung bestimmter Unterstützungsprozesse.

Das LAF hat solche Prozesse bisher nicht implementiert und dokumentiert. Der Landesrechnungshof empfahl, dies zeitnah zu tun.

(280) Das Finanzministerium teilte mit, dass es die Geschäftsprozesse dokumentieren werde.

(281) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Finanzministerium seine Empfehlungen umsetzen wird.

### **3.2 Prozess zur Transformation von Papierdokumenten in elektronische Dokumente (Scanprozess)**

(282) Das LAF überführt den Posteingang in Papierform über eine Scanstrecke unter Anwendung der BSI-Richtlinie TR-03138 „Ersetzendes Scannen“ (RESISCAN) in die Fachverfahren. Zu diesem Zweck wurden technische und räumliche Voraussetzungen in Form einer Scanstelle geschaffen. Die Scanstrecke des LAF wurde nach TR-RESISCAN überprüft und unter Auflagen zertifiziert.

Das LAF hat die Auflagen zeitnah zu erfüllen.

(283) Das LAF hat die Verarbeitung von Gesundheitsdaten im Rahmen der beihilfe-rechtlichen Anerkennung einer Psychotherapie als besonders schützenswert eingestuft und geregelt, dass diese Posteingänge gesondert behandelt werden. Der Scanprozess für diese Posteingänge wurde aufgrund der datenschutzrechtlichen Vorgaben mit dem Schutzniveau „Hoch“ eingestuft. Die Überführung dieser Papierposteingänge erfolgt durch die Sachbearbeiter auf separaten Etagenscannern. Diese sind nicht Teil der zertifizierten Scanstrecke. Die Schriftstücke werden gescannt und per E-Mail an die Sachbearbeiter verschickt, die sie dann manuell in das Dokumentenmanagementsystem (DMS) übertragen.

(284) Das LAF hat die E-Mail-Funktionalität (zentrale Groupware) an einen externen Dienstleister ausgelagert, was als Auftragsverarbeitung einzustufen ist. Dies war nicht in der IT-Sicherheitsdokumentation berücksichtigt und hätte in einer Risikoanalyse bewertet werden müssen.

Der Datenaustausch zwischen den Etagenscannern und der zentralen Groupware erfolgt über das Landesnetz „CN-LAVINE“. Die Schutzbedarfsfeststellung für das CN-LAVINE und die zentrale Groupware der DVZ M-V GmbH ist mit „Normal“ bewertet worden und eignet sich deshalb ohne wirksame Zusatzmaßnahmen nicht zur Übertragung von Daten mit einem höheren Schutzbedarf.

Die Nutzung der zentralen Groupware als Zwischenablage bis zur manuellen Übertragung in das DMS kann außerdem dazu führen, dass Gesundheitsdaten in den Datensicherungen gespeichert werden und dort länger als zulässig verbleiben.

Die Verwendung der Etagenscanner zur Verarbeitung von Gesundheitsdaten mit der Einstufung „Psycho“ entspricht nicht den Grundschutzanforderungen für die Schutzbedarfsfeststellung „Hoch“.

(285) Das Finanzministerium teilte mit, dass das LAF die organisatorischen und technischen Auflagen prüfen werde. Offene Punkte würden im Rahmen des Konsolidierungsprozesses priorisiert behandelt werden. Hinsichtlich der besonderen datenschutzrechtlichen Anforderungen bei der Anerkennung einer Psychotherapie werde die Möglichkeit technischer Verschlüsselungsfunktionen geprüft. Nach Umsetzung der offenen Punkte werde eine Re-zertifizierung der Scanstrecke angestrebt.

(286) Der Landesrechnungshof begrüßt das Vorgehen des Finanzministeriums. Bei der Überprüfung der Scanstrecke sollte insbesondere die Notwendigkeit einer Verschlüsselung bei der Übertragung der gescannten Dokumente in die elektronische Akte geprüft werden.

Regelungen im Rahmen des Informationssicherheitsmanagements insbesondere auch hinsichtlich der Absicherung von CN-LAVINE für die Übertragung von Daten mit dem Schutzbe-

darf „Hoch“ existieren nicht. Die Nutzung von CN-LAVINE fällt unter die Steuerung des ressortübergreifenden Informationssicherheitsmanagements als Aufgabe der Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik.

## **4 Auftragsverarbeitung und Outsourcing**

(287) Die DVZ M-V GmbH betreibt für das LAF die Verfahren BVL und BVY im eigenen Rechenzentrum. Sie wird auf Grundlage des DVZG M-V und eines Vertrages tätig.

### **4.1 Auftragsverarbeitung**

(288) Gemäß Art. 28 Abs. 3 DS-GVO erfolgt die Verarbeitung personenbezogener Daten durch einen Auftragsverarbeiter auf der Grundlage eines Vertrags. In ihm sind Gegenstand und Dauer der Verarbeitung, Art und Zweck der Verarbeitung, die Art der personenbezogenen Daten, die Kategorien betroffener Personen und die Pflichten und Rechte des Verantwortlichen festzulegen. Die in Art. 28 Abs. 3 lit. a bis h DS-GVO aufgeführten Anforderungen müssen erfüllt werden.

Der Vertrag mit der DVZ M-V GmbH enthielt nicht alle gemäß Art. 28 Abs. 3 DS-GVO geforderten Festlegungen. Insbesondere fehlte es an Regelungen, welche die DVZ M-V GmbH zur Duldung von und Mitwirkung an Überprüfungen und Inspektionen durch das LAF als Verantwortlichen verpflichten.

### **4.2 Outsourcing**

(289) Die Anforderungen aus dem Informationssicherheitsmanagement an das Outsourcing sind im IT-Grundschutzkompendium des BSI im Baustein OPS.2.1 geregelt. Insbesondere sind die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien sowie Rollen und Mitwirkungspflichten zur Erstellung, Prüfung und Änderung des Sicherheitskonzepts schriftlich zu regeln. Für die regelmäßige Überprüfung der Anforderungen sollte die DVZ M-V GmbH als Outsourcing-Dienstleister dem LAF als Outsourcing-Kunden die Möglichkeit von Audits gewährleisten.

Der Vertrag mit der DVZ M-V GmbH enthielt keine Vereinbarungen zu Rechten und Pflichten der Vertragspartner im Bezug auf das Informationssicherheitsmanagement. Insbesondere fehlte es an einer Regelung der Rollen und Mitwirkungspflichten zur Erstellung, Prüfung und Änderung des Sicherheitskonzepts. Eine regelmäßige Überprüfung der Anforderungen des Informationssicherheitsmanagements durch das LAF bei der DVZ M-V GmbH war ebenfalls nicht vereinbart.

### **4.3 Empfehlungen des Landesrechnungshofes**

(290) Der Landesrechnungshof empfahl, die Maßnahmen aus dem Baustein OPS 2.1 aus dem IT-Grundschutzkompendium zeitnah umzusetzen. Das LAF sollte die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien in Bezug auf die Auftragsverarbeitung und das Informationssicherheitsmanagement vertraglich vereinbaren.

(291) Soweit Leistungen der DVZ M-V GmbH in Anspruch genommen werden, betreffen die Fragen der Auftragsverarbeitung und des Outsourcings alle Dienststellen des Landes. Der Landesrechnungshof empfahl dem Finanzministerium zu prüfen, ob bestimmte Festlegungen gemäß Art. 28 DS-GVO und aus dem Baustein OPS.2.1 des IT-Grundschutzes, wie z. B. die Duldung von und Mitwirkung an Überprüfungen und Inspektionen, im DVZG M-V geregelt werden können. Die Dienststellen müssten dann in dem Vertrag mit der DVZ M-V GmbH die sich jeweils aus dem konkreten Verfahren ergebenden Festlegungen aus der Auftragsverarbeitung (z. B. Dauer der Verarbeitung, Art und Zweck der Verarbeitung, die Art der personenbezogenen Daten usw.) und dem Informationssicherheitsmanagement regeln.

(292) Für die Staatskanzlei und die Ressorts der Landesverwaltung gilt gemäß Abschnitt 3 der IS-Leitlinie M-V der IT-Grundschutz des BSI. Eine vergleichbare Verpflichtung für die DVZ M-V GmbH als Dienstleister existiert nicht. Um ein lückenloses Informationssicherheitsmanagement mit einheitlichem Schutzbedarf für den gesamten Geschäftsprozess gewährleisten zu können, muss der Dienstleister ebenso zur Umsetzung des BSI-Grundschutzes verpflichtet werden wie die Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung. Dazu bedarf es entweder einer Verpflichtung durch eine Rechtsnorm (z. B. im DVZG M-V) oder einer vertraglichen Regelung zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer.

(293) Der Landesrechnungshof empfahl, dass das LAF mit der DVZ M-V GmbH einen EVB-IT-Vertrag schließen solle, der Regelungen zur Auftragsverarbeitung und zum Informationssicherheitsmanagement enthält. Weiterhin empfahl er dem Finanzministerium, in zukünftigen Bewirtschaftungserlassen die Anwendung der EVB-IT-Verträge auch bei der Beschaffung von IT-Dienstleistungen vorzusehen.

(294) Das Finanzministerium führte aus, dass das LAF sich in Verhandlungen eines Vertrages zur Auftragsverarbeitung befände. Es strebe dabei an, die Empfehlungen des Landesrechnungshofes umzusetzen. Weiterhin teilte es mit, dass es zusammen mit dem Energieministerium die Möglichkeiten ressortübergreifender Regelungen prüfen werde. LAF-spezifische Regelungen und Festlegungen sollen in einem Vertrag geregelt werden. Es empfehle im Bewirtschaftungserlass 2019 bei der Beschaffung von IT-Hard- und Software sowie IT-Dienstleistungen die Anwendung der EVB-IT.

(295) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Finanzministerium seine Empfehlungen umsetzen will. Er verweist nochmals auf die Notwendigkeit, im DVZG M-V eine Verpflichtung der DVZ M-V GmbH zur Umsetzung des BSI-Grundschutzes aufzunehmen. Weiterhin sollten Mitwirkungs- und Duldungspflichten der DVZ M-V GmbH im Rahmen der Umsetzung der DS-GVO und des Informationssicherheitsmanagements geregelt werden.

Das LAF hat nicht nur die Auftragsdatenverarbeitung, sondern auch die Umsetzung des Informationssicherheitsmanagements und kassenrechtlicher Anforderungen vertraglich mit der DVZ M-V GmbH zu regeln.

## **5 Internes Kontrollsystem, Risikomanagement und Interne Revision**

### **5.1 Risikomanagement**

(296) Die Einrichtung eines umfassenden Risikomanagements ist nicht ausdrücklich vorgeschrieben. Allerdings ergibt sich aus den Regelungen zur Korruptionsprävention, zum Datenschutz, zum Informationssicherheitsmanagement und bei Verfahren nach VV Nr. 6 zu §§ 70 bis 80 LHO aus dem Haushaltsrecht die Notwendigkeit, Risikoabwägungen vorzunehmen.

Zurzeit erfolgt eine Risikoanalyse aufgrund der Regelungen zur Korruptionsprävention. Eine aktuelle Bewertung der Risiken unter Berücksichtigung der Anforderungen der DS-GVO lag nicht vor. Die ergänzende Sicherheitsanalyse zum Sicherheitsrahmenkonzept entspricht nicht den tatsächlichen technischen Gegebenheiten.

Der Landesrechnungshof empfahl, die Risikoanalyse im Rahmen der Korruptionsprävention zeitnah abzuschließen, die vorhandenen Risikobewertungen daraufhin zu überprüfen, ob sie den Anforderungen der DS-GVO genügen und im Rahmen des Informationssicherheitsmanagements technisch-organisatorische Änderungen einer Risikoanalyse zu unterziehen und ein Verfahren zu implementieren, das dies zukünftig sicherstellt. Weiterhin empfahl er, alle Risiken zusammen in einem einheitlichen Risikomanagementsystem des LAF zu erfassen. Das Risikomanagement sollte laufend aktuell gehalten und die Wirksamkeit der Kontrollen einer fortlaufenden Prüfung unterzogen werden.

(297) Das Finanzministerium teilte mit, dass das LAF die bereits begonnenen Risikoanalysen fertigstellen und Risikoanalysen entsprechend den Empfehlungen des Landesrechnungshofes durchführen werde. Die Einführung eines einheitlichen Risikomanagements sei geplant. Es werde geprüft, inwieweit das Risikomanagement über ein separates IT-System unterstützt oder in das Compliance-Management-System integriert werden könne.

(298) Der Landesrechnungshof begrüßt das Vorgehen des Finanzministeriums.

## **5.2 Informationssicherheits- und IT-Revisionen**

(299) Im Rahmen des Informationssicherheitsmanagements sind regelmäßig durchgeführte Informationssicherheitsrevisionen (IS-Revision) ein unerlässliches Instrument, um den erreichten Stand der Informationssicherheit und die Effizienz der gewählten Sicherheitsstrategie zu bewerten, zu beurteilen und zu verbessern.

Die Interne Revision des LAF hat letztmalig im November 2016 eine IS-Revision durchgeführt.

(300) Die IT-Revision ist eine unabhängige und objektive Einheit zur systematischen, risikoorientierten und zielgerichteten Prüfung aller informationsverarbeitenden Funktionen. Sie umfasst den gesamten IT-Lebenszyklus: strategische Planung, Entwicklung und Konzeption, Beschaffung, Implementierung, Betrieb, Wartung und IT-Servicemanagement.

Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit des Einsatzes von IT (IT-Revisionen) hat die Interne Revision des LAF bisher nicht durchgeführt.

(301) Der Landesrechnungshof empfahl, dass die interne Revision des LAF regelmäßige IS- und IT-Revisionen durchführt.

(302) Das Finanzministerium teilte mit, dass regelmäßige IS- und IT-Revisionen zukünftig durchgeführt werden sollen.

(303) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Finanzministerium seine Empfehlungen umsetzen wird.

## 4 Festsetzung des Erfahrungsdienstalters bei Beamten

Im Abrechnungsverfahren des Landesamts für Finanzen für Bezüge, Vergütung und Löhne lag ein Programmierfehler vor, der zu falschen Berechnungen führte. Die Unterbrechungszeiten nach der erstmaligen Ernennung wurden falsch gerundet.

Die Bescheide enthielten nicht die notwendige Begründung und wiesen eine unvollständige Rechtsbehelfsbelehrung auf. Die Aktenführung war teilweise unvollständig. Die Ermessensentscheidungen ließen die ausführliche Abwägung der Entscheidungsgründe vermissen. In den Ressorts wurden unterschiedliche Maßstäbe an die Ermessensausübung angelegt.

Die Verfahrensweise zur Prüfung der Festsetzung des Erfahrungsdienstalters durch die Prüfgruppe sollte neu geregelt werden.

### 1 Ordnungsmäßigkeit der Festsetzungen

(304) Im Rahmen der Prüfung wurden die Festsetzungen des Erfahrungsdienstalters (EDA) des Kalenderjahrs 2017 mit einer qualifizierten Stichprobe von 258 Fällen geprüft. Die örtlichen Erhebungen fanden im Landesamt für Finanzen (LAF) und im Bildungsministerium statt.

Tabelle 24 fasst die wesentlichen festgestellten Mängel zusammen:

Tabelle 24: Übersicht festgestellte Fehler

Klassifizierung des Fehlers	Bezeichnung	Fehler in der Stichprobe		Fehleranzahl bezogen auf die Grundgesamtheit <sup>134</sup>
		Anzahl	in %	
materieller Fehler	fehlerhafte Anrechnung oder Nichtanrechnung von Beschäftigungszeiten	5	1,9	15
	fehlerhafte Berechnung bezüglich Vordienstzeiten durch BVL Verfahren mit Auswirkung	2	0,8	6
	fehlerhafte Aufrundung der Unterbrechungszeiten	19	7,4	58
	fehlende Begründung im Bescheid	10	3,9	31
	Ermessen nach Aktenlage nicht ausgeübt	4	1,6	13
Formfehler	unvollständige Rechtsbehelfsbelehrung	258	100,0	783
Aktenführung	Formulare 3291 und 3292 nicht vollständig	33	12,8	100
	Metadaten unvollständig	6	2,3	18
	Unvollständigkeit Vorgang	10	3,9	31
	getrennte Ablage	7	2,7	21
Verfahrensfehler	kein Abhilfebescheid trotz Widerspruch	5	1,9	15

Quelle: Eigene Feststellungen; eigene Berechnungen.

<sup>134</sup> Mittelwert der Feststellungen bezogen auf die Grundgesamtheit. Das Vertrauensniveau beträgt 95 %.

## **2 Feststellungen beim Landesamt für Finanzen**

### **2.1 Anrechnung von Vordienstzeiten**

(305) Der Landesrechnungshof stellte einen Fehler im Abrechnungsverfahren für Bezüge, Vergütung und Löhne (BVL-Verfahren) fest, der dazu führte, dass die Berechnungen fehlerhaft waren. In Einzelfällen wirkte sich dies auf die Festsetzung des EDA aus.

(306) Das Finanzministerium hat noch während der Prüfung diesen programmtechnischen Fehler beheben lassen.

(307) Der Landesrechnungshof hatte das Finanzministerium aufgefordert, die fehlerhaften Bescheide hinsichtlich einer Rücknahme nach § 48 Landesverwaltungsverfahrensgesetz M-V (VwVfG M-V)<sup>135</sup> zu prüfen und über das Ergebnis zu informieren.

(308) Das Finanzministerium teilte mit, dass es die fehlerhaften Festsetzungsbescheide über das Erfahrungsdienstalter berichtigt habe, so dass die in einigen Fällen entstandenen Nachteile zu Lasten der Bezügeempfänger behoben worden seien.

(309) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

### **2.2 Zeiten ohne Erfahrungsgewinn nach der erstmaligen Ernennung**

(310) Ausschlaggebend für den Aufstieg in den Erfahrungsstufen in Mecklenburg-Vorpommern ist gemäß § 21 Abs. 1 LBesG M-V der Erste des Monats, in dem erstmalig Dienstbezüge gezahlt werden. Wegen der Einheit des öffentlichen Dienstes ist es dabei nicht von Belang, bei welchem Dienstherrn diese Ernennung vorgenommen wurde. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das LAF die Zeiten nach der erstmaligen Ernennung, die keine Erfahrungszeiten im Sinne des Landesbesoldungsgesetzes (LBesG M-V)<sup>136</sup> darstellten, auf volle Kalendermonate aufgerundet hat, sofern es sich um Unterbrechungszeiten nach der erstmaligen Ernennung bei einem anderen Dienstherrn handelte. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes widerspricht diese Verfahrensweise § 21 Abs. 3 Satz 3 LBesG M-V, wonach Unterbrechungszeiten zugunsten des Beamten abzurunden sind.

(311) Das Finanzministeriums vertrat die Auffassung, dass § 21 Abs. 3 LBesG M-V und die sich daraus ergebende Abrundung nur für Dienstverhältnisse in Mecklenburg-Vorpommern gelte. Die aufgrund der Aufrundung von Unterbrechungszeiten auftretende Abweichung von einem Kalendermonat sei das Ergebnis einer vom Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums vorgenommenen Pauschalierung, die im Sinne einer handhabbaren Norm

---

<sup>135</sup> GVOBl. M-V, S. 476, ber. 2015, S. 148.

<sup>136</sup> GVOBl. M-V, S. 321.

hingenommen werden müsse. Gleichwohl werde es die Hinweise des Landesrechnungshofes zum Anlass nehmen, bei einer Neufassung des Landesbesoldungsgesetzes die Regelungen zum Erfahrungsdienstalter in ihrer gegenwärtigen Form zu überprüfen.

(312) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Aus dem Wortlaut des § 21 Abs. 3 LBesG M-V und der amtlichen Begründung<sup>137</sup> ergibt sich nicht, dass dieser nur für Dienstverhältnisse in Mecklenburg-Vorpommern gilt. Die Norm wird nicht weniger handhabbar, wenn die Unterbrechungszeiträume nach der erstmaligen Ernennung in Summe einmal gemäß § 21 Abs. 3 LBesG M-V abgerundet werden.

(313) Der Landesrechnungshof hält die unterschiedliche Behandlung von Unterbrechungszeiten nach der erstmaligen Ernennung weiterhin für falsch. Er begrüßt die Absicht des Finanzministeriums, im Rahmen einer Neufassung des Landesbesoldungsgesetzes die Regelungen zum Erfahrungsdienstalter zu überprüfen. Soweit eine Differenzierung beabsichtigt ist, sollte dies klarstellend im Gesetz geregelt werden. Er hat dem Finanzministerium empfohlen, alle Vorgänge auf diesen Fehler hin zu überprüfen und seine Verwaltungspraxis zu ändern.

### **2.3 Unvollständige Rechtsbehelfsbelehrung**

(314) Mit Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums<sup>138</sup> wurden Hinweise für die Belehrung über Rechtsbehelfe nach dem VwVfG M-V gegeben. Ziel dieser VV ist, die bestehenden Möglichkeiten der elektronischen Einlegung von Rechtsbehelfen in die Rechtsbehelfsbelehrungen einzubeziehen. Damit soll vermieden werden, dass durch die Abgabe unvollständiger oder unrichtiger Rechtsbehelfsbelehrungen der Lauf der Jahresfrist nach § 58 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)<sup>139</sup> anstelle der regelmäßig einen Monat betragenden Rechtsbehelfsfrist ausgelöst wird.

(315) Die Bescheide zur Festsetzung des EDA waren mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen, die Hinweise auf besondere Formvorschriften enthielt, ohne jedoch auf die Möglichkeit der elektronischen Einlegung der Rechtsbehelfe hinzuweisen. Die Rechtsbehelfsbelehrungen sind demnach unvollständig erteilt worden.

(316) Das Finanzministerium teilte mit, dass die Rechtsbehelfsbelehrung angepasst wurde.

(317) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

---

<sup>137</sup> Vgl. Drs. 5/4217, S. 65.

<sup>138</sup> Vom 13. Januar 2017 AmtsBl. M-V 2017, S. 48.

<sup>139</sup> BGBl. 1991 I S. 686, zuletzt geändert BGBl. 2018 I S. 1151.

## **2.4 Elektronische Aktenführung**

(318) Die elektronische Aktenführung war in einigen Fällen unvollständig, da Dokumente fehlten, Formulare nicht vollständig oder Metadaten nicht ausreichend gepflegt waren. Aus den Vorgängen gingen die Ermessenserwägungen der obersten Dienstbehörden oder bestimmten Stellen bezüglich der Anerkennung von Vordienstzeiten regelmäßig nicht hervor. Insofern waren die Akten auch in dieser Hinsicht unvollständig, da die Entscheidungsfindung nicht nachvollziehbar war.

(319) Der Landesrechnungshof regte außerdem an, die generelle Abfrage zu systemnahen Tätigkeiten nach § 30 Bundesbesoldungsüberleitungsfassungsgesetz M-V (BBesÜFG M-V)<sup>140</sup> auf Relevanz zu überprüfen.

(320) Das Finanzministerium teilte mit, den Hinweis des Landesrechnungshofes bezüglich der Abfrage § 30 BBesÜFG M-V zu prüfen und die Beanstandungen zur Aktenführung künftig zu beachten.

(321) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## **2.5 Begründung von EDA-Bescheiden**

(322) Ein schriftlicher oder elektronischer sowie ein schriftlich oder elektronisch bestätigter Verwaltungsakt ist gemäß § 39 VwVfG M-V mit einer Begründung zu versehen. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Begründung von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist.

(323) Die Bescheide zur Festsetzung des EDA enthielten grundsätzlich keine Begründung. Das galt bei Nichtberücksichtigung von Vordienstzeiten sowohl im öffentlichen Dienst als auch außerhalb des öffentlichen Dienstes. Die fehlende Begründung wurde wiederholt in den Widerspruchsverfahren durch die Beamten gerügt.

(324) Das Finanzministerium teilte mit, dass die Anmerkungen des Landesrechnungshofes zur Begründung der Bescheide zum Erfahrungsdienstalter aufgenommen worden seien. Das LAF werde die nicht oder nicht vollumfängliche Anerkennung von Zeiten zukünftig begründen.

---

<sup>140</sup> GVOBl. M-V, 2013 S. 182, S. 288.

Darüber hinaus werde geprüft, ob hinsichtlich der anzustellenden Ermessenserwägungen ein Rundschreiben an die obersten Dienstbehörden gerichtet werde, um die Ermessenserwägungen der Behörden an das LAF zu übermitteln.

(325) Der Landesrechnungshof hält ein solches Rundschreiben für erforderlich, um dem Begründungserfordernis bei Ermessensentscheidungen nachkommen zu können.

## **2.6 Verwaltungsverfahren bei Abhilfe nach erfolgreichem Widerspruch**

(326) Vor Erhebung einer Klage auf dem Verwaltungsrechtsweg ist ein Vorverfahren nach Abschnitt 8 der VwGO durchzuführen. Hält die Widerspruchsbehörde den Widerspruch für begründet, so hilft sie ihm ab und entscheidet über die Kosten.

(327) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass in Widerspruchsverfahren im Falle der Abhilfe kein Abhilfebescheid mit Bezug auf den eingelegten Rechtsbehelf erteilt, sondern der ursprüngliche Bescheid aufgehoben und ein Zweitbescheid erlassen wurde. Die Kostenentscheidung wurde nicht getroffen.

(328) Das Finanzministerium teilte mit, dass die Anmerkungen des Landesrechnungshofes zur Bearbeitung von Widersprüchen, denen vollständig abgeholfen werden kann, zukünftig beachtet würden und das LAF die Verfahrensweise entsprechend umstellen werde.

(329) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## **2.7 Zeichnung der Bescheide**

(330) Ein schriftlicher oder elektronischer Verwaltungsakt muss gemäß § 37 VwVfG M-V die erlassende Behörde erkennen lassen und die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten enthalten. Bei einem schriftlichen Verwaltungsakt, der mithilfe automatischer Einrichtungen erlassen wird, können abweichend davon Unterschrift und Namenswiedergabe fehlen. Die Dienstanweisung Vorgangsbearbeitung im LAF sieht vor, dass die Bescheide zur Festsetzung des EDA durch den Dezernenten geprüft, gezeichnet und mit Geschäftsgangvermerk versehen werden.

(331) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass lediglich ein Drittel der EDA-Bescheide durch die zuständige Dezernentin und die verbleibenden Bescheide durch zwei Sachbearbeiter mit besonderen Aufgaben geprüft und gezeichnet wurden. Auf den Bescheiden selbst wurde die persönliche Unterschrift ersetzt durch die Worte „gezeichnet mit Namenswiedergabe der Dezernentin“.

(332) Das Finanzministerium teilte mit, die Dienstanweisung des LAF anzupassen und zukünftig auf eine Namensbezeichnung in den Festsetzungsbescheiden zu verzichten.

(333) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## **2.8 Einbindung der Prüfgruppe**

(334) Die Prüfungen der eingegebenen Daten im BVL-Verfahren durch die Prüfgruppe des LAF erfolgten zwar zeitnah, aber erst nach der Festsetzung des EDA und der Auszahlung der Besoldung. Trotz der Prüfungen durch die Prüfgruppe wurden Fehler – wie die falsche Berechnung der anzuerkennenden Tage im BVL-Verfahren, die unvollständige Rechtsbehelfsbelehrung oder die fehlerhafte Zeichnung – nicht aufgedeckt. Die Kontrolle der Fallbearbeitung durch die Prüfgruppe erfolgte nur zum Teil risikoorientiert. Die „Dienstanweisung für die beim Landesbesoldungsamt eingerichtete Prüfgruppe Personalverfahren“ vom 1. Februar 1996 wurde bisher nicht überarbeitet.

(335) Der Landesrechnungshof empfahl, die Verfahrensweise zur Prüfung der EDA-Festsetzungen durch die Prüfgruppe neu zu regeln. Dabei sollte unter Berücksichtigung der festgestellten Fehlerquote und der Art der Fehler eine repräsentative Fallauswahl getroffen werden. In den Fällen, in denen die Festsetzung des EDA durch die Prüfgruppe kontrolliert wird, sollte der EDA-Bescheid erst nach Abschluss dieser Prüfung ergehen.

(336) Das Finanzministerium sagte zu, Abläufe bei der Prüfung der EDA-Festsetzungen zu ändern und die Prüfgruppe entsprechend einzubinden.

(337) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## **3 Feststellungen im Geschäftsbereich des Bildungsministeriums**

(338) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass im Geschäftsbereich des Bildungsministeriums nach Aktenlage kein einheitliches Verwaltungshandeln vorlag. Die Akten waren meist unvollständig, da sich den geprüften Vorgängen die Ermessenserwägungen nur ausnahmsweise entnehmen ließen. Das deutet in den übrigen Fällen auf einen Ermessensfehlgebrauch<sup>141</sup> hin.

(339) Eine einheitliche Verwaltungspraxis für die Bearbeitung der Ermessensentscheidungen war in den einzelnen Schulämtern nicht ersichtlich. In vier Fällen, in denen die Schulämter Schwerin und Greifswald berücksichtigungsfähige Zeiten nicht anerkannt hatten, waren den überreichten Vorgängen keine Hinweise auf eine erfolgte Ermessensausübung zu entnehmen. Es ist davon auszugehen, dass von dem Ermessen in fehlerhafter Weise kein Gebrauch gemacht wurde. In acht Fällen wurde das Bildungsministerium nicht im unmittelbaren

---

<sup>141</sup> Ermessensfehlgebrauch liegt vor, wenn von der Behörde zwar eine zulässige Rechtsfolge gewählt wurde, diese Rechtsfolge jedoch vom Zweck der Ermächtigung nicht gedeckt ist. Der Fehler beruht hier auf der Art und Weise, wie die Behörde zu ihrer Entscheidung gekommen ist (siehe: <https://www.rechtswoerterbuch.de/recht/e/ermessensfehlgebrauch/>).

Zusammenhang mit der Einstellung, um Zustimmung zur Anerkennung von Vordienstzeiten gebeten.

(340) Der Landesrechnungshof forderte das Bildungsministerium auf, die seit 2014 getroffenen Ermessensentscheidungen zu überprüfen und nach einheitlichen Maßstäben ggf. neu zu bewerten. Es hat sicherzustellen, dass die Ermessensentscheidungen nach § 21 Abs. 1 Satz 4 und 7 LBesG M-V künftig immer in unmittelbarem Zusammenhang mit der Einstellung getroffen werden und dabei dem Amtsermittlungsgrundsatz gemäß § 24 VwVfG M-V Rechnung getragen wird.

(341) Das Bildungsministerium hat mitgeteilt, dass im Zusammenhang mit den Maßnahmen „Verbeamtungen der Lehrkräfte in Mecklenburg-Vorpommern“ regelmäßig mit den Staatlichen Schulämtern Beratungen durchgeführt worden seien, um ein möglichst einheitliches Verwaltungshandeln zu gewährleisten. Die rechtlichen Grundlagen seien den Staatlichen Schulämtern durch Erlasse und Erörterungen umfassend vermittelt worden. Insbesondere sei bekannt gemacht worden, dass alle rechtlichen Möglichkeiten zur Lehrgewinnung maximal auszuschöpfen seien.

Das Thema werde auf der nächsten Sitzung mit den Juristen und Büroleitern der Staatlichen Schulämter nochmals erörtert. Auf die Rechts- und Weisungslage werde nochmals hingewiesen.

(342) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Bildungsministerium die Rechtslage nochmals mit den Staatlichen Schulämtern erörtern werde. Die bisherigen Maßnahmen des Ministeriums waren nicht ausreichend, um eine fehlerhafte Ermessensausübung zu verhindern. Das Ministerium hat dafür Sorge zu tragen, dass das Ermessen zukünftig einheitlich und fehlerfrei ausgeübt wird. Es wird auch die getroffenen Ermessensentscheidungen zu überprüfen haben.

#### **4 Ermessensausübung in den Ressorts**

(343) Bei der Prüfung aller Ermessensentscheidungen in der Stichprobe wurde festgestellt, dass auch zwischen den Ressorts kein einheitliches Verwaltungshandeln vorliegt. Im Gegensatz zum Bildungsministerium trifft z. B. das Innenministerium sehr ausführlich begründete Ermessensentscheidungen.

(344) Der Landesrechnungshof empfahl dem Finanzministerium, allgemein gültige Ermessensleitlinien bzw. Hinweise zur Auslegung von § 21 LBesG M-V zu erlassen, um eine möglichst gleichförmige Bearbeitung sicherzustellen.

(345) Das Finanzministerium teilte mit, es sei nicht zielführend, auf eine einheitliche Ermessensausübung zwischen den Ressorts hinzuwirken, da den personaleinstellenden Behörden aufgrund der sehr unterschiedlichen Bewerbersituation durch die bewusst gestufte Kann-Regelung in § 21 Absatz 1 Satz 4 und Satz 7 LBesG eine größtmögliche Flexibilität eröffnet werden solle, um die Anwerbung berufserfahrener Kräfte zu ermöglichen.

(346) Der Landesrechnungshof hält aufgrund der Prüfungsfeststellungen allgemeingültige Erläuterungen zur Ausübung des Ermessens für geboten, um sicherzustellen, dass eine umfassende Interessenabwägung im Einzelfall erfolgt. Bisher war dies nur ausnahmsweise der Fall. Diese Hinweise könnten ebenfalls Inhalt des Rundschreibens an die obersten Landesbehörden (siehe Tzn. 324 bis 325) sein.

## **5 Anwendung der Mitteilungsverordnung**

**Die Mitteilungsverordnung soll dazu beitragen, den Steueranspruch des Fiskus sicherzustellen. Dieses Ziel wird verfehlt, wenn die Mitteilungsverordnung alle Zahlungen in Rechtssachen von der Mitteilungspflicht ausnimmt. Hierdurch entsteht ein Steuerausfall von deutlich mehr als 150.000 Euro jährlich – allein in Mecklenburg-Vorpommern.**

### **1 Einleitung**

(347) Die „Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten“ (Mitteilungsverordnung)<sup>142</sup> verpflichtet Behörden, den Finanzbehörden unaufgefordert Zahlungen mitzuteilen, wenn der Zahlungsempfänger nicht im Rahmen einer land- und forstwirtschaftlichen, gewerblichen oder freiberuflichen Haupttätigkeit gehandelt hat, oder soweit die Zahlung nicht auf das Geschäftskonto des Zahlungsempfängers erfolgt. Bestehen Zweifel über diese Voraussetzungen, haben die Behörden die Zahlungen ebenfalls mitzuteilen.

(348) In Betracht kommen vor allem Zahlungen an Nichtunternehmer und an Unternehmer, die nicht im Rahmen ihres Unternehmens handelten, z. B. Zahlungen für nebenberufliche Tätigkeiten. Von der Mitteilungspflicht ausgenommen sind stets Zahlungen von weniger als 1.500 Euro je Empfänger und Kalenderjahr (Bagatellgrenze). In der Praxis sind Mitteilungen meist zu fertigen aufgrund von Zahlungen an Dozenten, Gutachter oder sonstige Honorarkräfte.

(349) Gerichte und Staatsanwaltschaften unterliegen für Zahlungen in Rechtssachen nicht der Mitteilungsverordnung – anders als in Verwaltungsangelegenheiten. Der Landesrechnungshof untersuchte gleichwohl, wie hoch das Steuerausfallrisiko für Zahlungen in Rechtssachen war. Dabei bezog er auch Zahlungen an Berufsbetreuer ein, die nach der derzeitigen Rechtslage nicht mitteilungspflichtig sind, unabhängig davon, welche Stellen die Zahlungen leisten.

### **2 Vorgehensweise**

(350) Der Landesrechnungshof erhob Daten zur Anwendung der Mitteilungsverordnung anhand eines Fragebogens. Anschließend führte er örtliche Erhebungen durch. Die Prüfung

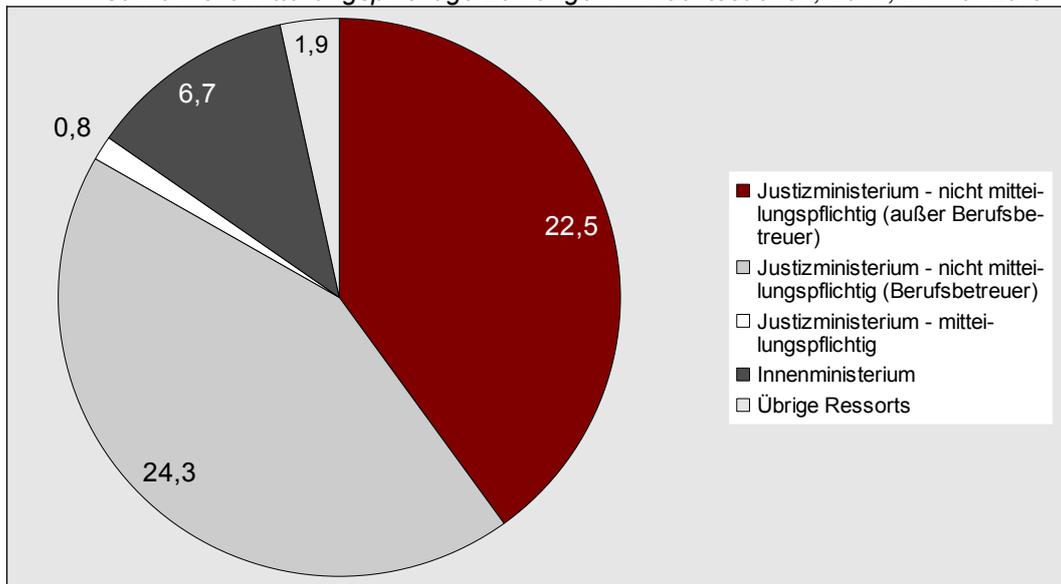
---

<sup>142</sup> Mitteilungsverordnung vom 7. September 1993, BGBl. I S. 1554, zuletzt geändert durch Artikel 58 des Gesetzes vom 23. Dezember 2003, BGBl. I S. 2848.

beschränkte sich auf das Haushaltsjahr 2014 und betraf potenziell mitteilungspflichtige Zahlungen beispielsweise an Dozenten und andere Honorarkräfte sowie nicht mitteilungspflichtige Zahlungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften an Sachverständige und Betreuer.

(351) Abbildung 31 zeigt diese Ausgaben für das Jahr 2014:

Abbildung 31: Potenziell mitteilungspflichtige Zahlungen der Ressorts und nachgeordneter Behörden sowie nicht mitteilungspflichtige Zahlungen in Rechtssachen, 2014, in Mio. Euro



Quelle: Haushaltsplan 2016/2017 (Ist-Angaben 2014), eigene Darstellung.

(352) Nach den örtlichen Erhebungen in den 14 Behörden sichtete der Landesrechnungshof Listen mit sämtlichen Auszahlungen, separierte die Zahlungen an natürliche Personen mit Wohnsitz in Mecklenburg-Vorpommern und ordnete sie den jeweiligen Empfängern zu, sofern die Zahlungen die Bagatellgrenze von 1.500 Euro jährlich überstiegen. Schließlich prüfte er in sieben Finanzämtern die Erklärungen von 412 Steuerpflichtigen. Hatten diese ihre Einnahmen nicht erklärt oder konnte der Landesrechnungshof die Einnahmen nicht zweifelsfrei zuordnen, bat er die zuständigen Finanzämter, insoweit weitere Ermittlungen vorzunehmen.

### 3 Anwendung der Mitteilungsverordnung in den Behörden

(353) Der Landesrechnungshof versandte Fragebögen an 10 oberste und 28 nachgeordnete Landesbehörden. Darin teilten die Behörden mit,

- ob sie die Mitteilungsverordnung anwenden,
- wie viele Mitteilungen sie 2014 fertigten und
- welchen Aufwand die Mitteilungen verursachten.

(354) Die Landtagsverwaltung, die Staatskanzlei und sieben Ministerien bestätigten, die Mitteilungsverordnung anzuwenden. Einem Ministerium war die Mitteilungsverordnung nicht bekannt. Auch 10 der 28 nachgeordneten Behörden räumten ein, die Mitteilungsverordnung nicht zu kennen. Immerhin 11 der insgesamt 38 befragten Behörden wandten die Mitteilungsverordnung somit nicht an. Die Prüfung ergab, dass 4 dieser 11 Behörden mindestens 66 Mitteilungen hätten fertigen müssen. Sechs Behörden, die die Mitteilungsverordnung kannten, hatten 20 Mitteilungen zu wenig erstellt.

(355) Jede Mitteilung kostet Zeit. Die meisten Behörden benötigten für die Ausfertigung einer Mitteilung bis zu 15 Minuten, einige schätzten den zeitlichen Aufwand mit 20 bis 30 Minuten. Eine Behörde gab an, je Mitteilung bis zu 2 Stunden aufzuwenden.

(356) Der Landesrechnungshof hat den zeitlichen Aufwand je Mitteilung nicht verifiziert. Ein Aufwand von bis zu 15 Minuten erscheint jedoch plausibel. Darüber hinausgehende Bearbeitungszeiten hält der Landesrechnungshof für überhöht.

(357) Das Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) des Landes (ProFiskal) unterstützt das Mitteilungsverfahren, indem es ermöglicht, automatisch die Mitteilung „an das Finanzamt“ auszudrucken – ein Haken genügt. Damit endet die maschinelle Unterstützung, denn vor dem Versand der Mitteilung ist zunächst das zuständige Wohnsitzfinanzamt zu ermitteln. Der betroffene Zahlungsempfänger erhält – meist – eine Kopie dieser Mitteilung.

(358) ProFiskal soll 2022 abgelöst werden. Der Landesrechnungshof bat das Finanzministerium sicherzustellen, dass das neue Verfahren die vollständige elektronische Datenübermittlung ermöglicht.

(359) Das Finanzministerium erklärte, das künftige HKR-Verfahren werde eine Schnittstelle zur Finanzverwaltung bieten, um die mitteilungspflichtigen Fälle elektronisch übermitteln zu können. Derzeit erfolge die Abstimmung mit dem Hersteller.

(360) Der Landesrechnungshof bestärkt das Finanzministerium darin, die Voraussetzungen für elektronische Mitteilungen zu schaffen. Nur ein elektronisches Mitteilungsverfahren wird Ordnungsmäßigkeit, Akzeptanz und Wirtschaftlichkeit sicherstellen können.

#### **4 Gescheiterte Änderung der Mitteilungsverordnung**

(361) Die Mitteilungsverordnung soll dazu beitragen, die Besteuerung von Zahlungen aus öffentlichen Kassen sicherzustellen. Dieses Ziel wird verfehlt, soweit Zahlungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften in Rechtssachen von der Mitteilungspflicht ausgenommen sind. Betroffen sind hauptsächlich Entschädigungen an Sachverständige und Vergütungen an Be-

treuer, wobei Letztere meistens schon darum nicht mitteilungspflichtig sind, weil die Zahlungen an hauptberufliche Betreuer geleistet werden.

(362) Durch eine Neufassung der Mitteilungsverordnung im Jahr 2012 sollten sämtliche Zahlungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften ebenfalls von der Mitteilungspflicht erfasst werden. Vergütungen an Sachverständige und Betreuer wären auch dann mitzuteilen gewesen, wenn diese im Rahmen einer Haupttätigkeit gehandelt hätten oder wenn die Zahlung auf ein Geschäftskonto erfolgt wäre. Schließlich sah der Entwurf vor, die Mitteilungen elektronisch zu übermitteln.

(363) Die Neufassung der Mitteilungsverordnung scheiterte im Bundesrat. Der mit der Neufassung entstehende Aufwand könne „*nur schätzungsweise ermittelt werden. [...] Ob und inwieweit der Gesamtaufwand durch Steuermehreinnahmen gedeckt wird, ist unbekannt. Vor diesem Hintergrund ist eine bundesweite Betrachtung von Kosten und Nutzen erforderlich, um über den genauen Inhalt der Vorschrift entscheiden zu können.*“<sup>143</sup>

(364) Über den Kosten- und Erfüllungsaufwand für die Mitteilungen nach der gescheiterten Entwurfsfassung sind Landesrechnungshof und Justizministerium uneins, jedenfalls bei manueller Fertigung der Mitteilungen. Bei einer elektronischen Auswertung der Zahlungen – wie vom Verordnungsgeber beabsichtigt – hätte der Verwaltungs- und dabei besonders der Personalaufwand bei den Justizbehörden jedoch kaum ins Gewicht fallen dürfen.

## **5 Steuerausfälle**

(365) Die Behörde versendet die Mitteilung an das Wohnsitzfinanzamt des Zahlungsempfängers. Sodann prüft das Finanzamt anhand der Einkommensteuererklärung, ob die mitgeteilten Einnahmen erklärt sind. Ergeben sich aus der Steuererklärung höhere Einnahmen als aus der Mitteilung, hat das Finanzamt zu ermitteln, ob die Zahlungen der Behörde in den erklärten Einnahmen enthalten sind. Sind die Beträge in der Steuererklärung niedriger als in der Mitteilung oder hat der Zahlungsempfänger solche Einkünfte nicht erklärt, hat das Finanzamt den Sachverhalt auch steuerstrafrechtlich zu würdigen.

### **5.1 Gerichte und Staatsanwaltschaften**

(366) Der Landesrechnungshof untersuchte, ob die Steuerpflichtigen die Zahlungen von Gerichten und Staatsanwaltschaften versteuert hatten. Hierbei unterschied er nicht, ob die Leistungen im Rahmen einer Haupt- oder Nebentätigkeit erbracht wurden oder ob die Zahlungen auf ein Geschäftskonto erfolgten.

---

<sup>143</sup> Vgl. BR-Drs. 603/12 (Beschluss).

(367) Der Landesrechnungshof prüfte in sieben Finanzämtern 367 Fälle, in denen Gerichte und Staatsanwaltschaften an Betreuer und Sachverständige insgesamt 13,5 Mio. Euro gezahlt hatten. In 26 Fällen hatten die Empfänger die Zahlungen nicht oder nicht vollständig erklärt. Aufgrund der Hinweise des Landesrechnungshofes konnten die Finanzämter die Steuerfestsetzungen ändern. Die Summe der Nachzahlungen<sup>144</sup> beträgt für 2014 knapp 90.000 Euro. Aus den Änderungen der Jahre vor und nach 2014 ergaben sich insgesamt weitere 54.000 Euro. Somit führte die Prüfung zu Nachzahlungen von insgesamt 144.000 Euro zuzüglich Zinsen. Noch sind nicht sämtliche Verfahren abgeschlossen; weitere Nachzahlungen sind zu erwarten.

(368) Die Finanzämter legten 18 dieser Fälle der Bußgeld- und Strafsachenstelle des Finanzamts Schwerin vor.

- Diese leitete elf Bußgeld- bzw. Strafverfahren ein. Ein Verfahren wurde gegen Zahlung einer Geldauflage von 4.000 Euro vorläufig eingestellt; ein weiteres wegen Geringfügigkeit.
- In fünf Fällen ergaben sich keine zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte für die Einleitung eines Bußgeld- oder Strafverfahrens.
- In zwei Fällen steht die Entscheidung noch aus.

(369) Es gibt Steuerpflichtige, die ihre Einnahmen gegenüber den Finanzbehörden selbst dann nicht erklären, wenn sie von einem Gericht oder einer Staatsanwaltschaft gezahlt wurden. Diese Unehrllichkeit führt zu nicht hinnehmbaren Steuerausfällen. Von knapp 1.800 Fällen, in denen keine Mitteilungspflicht bestand, prüfte der Landesrechnungshof 367, also etwa jeden fünften Fall. Die Prüfung umfasste 13,5 Mio. Euro der insgesamt an Sachverständige und Betreuer gezahlten 47,6 Mio. Euro, also knapp 30 %. Die Auswahl der Fälle erfolgte nicht nach mathematisch-statistischen Kriterien. Gleichwohl geht der Landesrechnungshof davon aus, dass der Steuerausfall aufgrund der Zahlungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften weit über 150.000 Euro jährlich beträgt.

(370) Bis zur Einführung der elektronischen Mitteilung sollte das Finanzministerium erwägen, die Daten der Justizbehörden im Wege der Amtshilfe anzufordern oder im Rahmen eines Sammelauskunftsersuchens.

(371) Das Finanzministerium teilte mit, das zuständige Finanzamt werde dies für Jahre ab 2015 prüfen.

---

<sup>144</sup> Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag.

(372) Das Justizministerium stellte klar, es habe „*selbstverständlich ein Interesse an der Herstellung von Steuergerechtigkeit*“. Bis zur Einführung eines vollautomatisierten Verfahrens werde es „*die Finanzbehörden im Rahmen von Sammelauskünften bzw. im Rahmen der Amtshilfe bei der Erhebung von steuerrelevanten Informationen unterstützen, soweit dies mit einem vertretbaren Aufwand möglich ist.*“

(373) Der Landesrechnungshof begrüßt sowohl die Absicht des Finanzministeriums, die Datenanforderung für die Jahre ab 2015 zu prüfen, als auch die vom Justizministerium hierfür zugesagte Unterstützung.

## **5.2 Übrige Behörden**

(374) Der Landesrechnungshof untersuchte in weiteren 45 Fällen die mitteilungspflichtigen Zahlungen anderer Behörden – unabhängig davon, ob die Behörden eine Mitteilung gefertigt oder dies versäumt hatten. In nur 18 Fällen hatten sie diese Zahlungen den Finanzämtern mitgeteilt.

(375) In den Einkommensteuerakten fand der Landesrechnungshof lediglich 11 der 18 versandten Mitteilungen. Die Ursachen hierfür sind unklar. Möglicherweise hatten die fehlenden Mitteilungen das Finanzamt nicht erreicht oder das Finanzamt hatte sie fehlerhaft zugeordnet. Die Finanzämter hatten sämtliche vorliegenden Mitteilungen ausgewertet.

(376) In einem Fall führte die Prüfung zu einer Nachzahlung von 450 Euro. In den übrigen Fällen waren keine Steuerausfälle zu verzeichnen.

## **6 Empfehlungen des Landesrechnungshofes**

(377) Zwar entdeckte der Landesrechnungshof außerhalb der Justizbehörden nur einen Fall, in dem der Zahlungsempfänger die Einnahmen nicht erklärt hatte. Gleichwohl ist die Mitteilungspflicht geeignet, Steuerausfälle zu vermeiden.

(378) Das fehlende Mitteilungsverfahren bei Zahlungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften in Rechtssachen führt zu nicht hinnehmbaren Steuerausfällen. Die Änderung der Mitteilungsverordnung war daran gescheitert, dass Kosten und Nutzen unklar waren. Aus der vermeintlich unwirtschaftlichen Anwendung der Mitteilungsverordnung kann angesichts der überschaubaren Zahl mitzuteilender Zahlungen bei angemessener technischer Unterstützung eine wirtschaftliche werden.

(379) Um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung allgemein sicherzustellen, sollte das Finanzministerium darauf hinwirken, dass die seinerzeit ausgesetzte Änderung der Mitteilungsverordnung alsbald vollendet wird. Und um die oftmals schwierige Unterscheidung zwi-

schen Haupt- und Nebentätigkeit zu vermeiden, sollte jede Zahlung aus einer öffentlichen Kasse den Finanzämtern mitzuteilen sein, sofern nach Ablauf des Jahres die Bagatellgrenze überschritten ist. Dies setzt zu seiner Wirtschaftlichkeit indes ein vollelektronisches Verfahren voraus. Im Übrigen hält der Landesrechnungshof es für zweckmäßig, wenn der Zahlungsempfänger neben der Bankverbindung auch seine Steuer- oder Identifikationsnummer anzugeben hat. Nur so ist eine reibungslose Zuordnung zur Einkommensteuerakte möglich. Auch hierfür wären die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen.

(380) Das Finanzministerium teilte mit, die Frage der elektronischen Datenübermittlung werde bereits auf Bund-Länder-Ebene erörtert und vorbereitet. Im Hinblick auf die fortschreitende Digitalisierung sei es sinnvoll, die Mitteilungen zukünftig sowohl elektronisch zu übermitteln als auch auszuwerten.

(381) Darüber hinaus werde das Finanzministerium sich für eine Rechtsänderung einsetzen, um die Zahlungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften in Rechtssachen in die Mitteilungspflicht einzubeziehen. Es beabsichtige zudem, die Anregungen des Landesrechnungshofes aufzugreifen, nicht mehr zwischen Haupt- und Nebentätigkeit und nicht mehr zwischen der Nutzung des Geschäfts- oder Privatkontos zu unterscheiden sowie die Mitteilung um die Steuer- oder Identifikationsnummer zu ergänzen.

(382) Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, das Mitteilungsverfahren unter Einbeziehung der Zahlungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften fortzuentwickeln und zu automatisieren. Bei einer elektronischen Verarbeitung der mitteilungspflichtigen Daten wäre zu erwägen, diese nicht von der einzelnen Behörde oder anderen öffentlichen Stelle, sondern gegebenenfalls zentral durch die Landeszentralkasse auswerten und mitteilen zu lassen.

## **Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit**

### **6 Erlass von Förderrichtlinien und Bewirtschaftung von Fördermitteln**

**Zuwendungen sollen grundsätzlich nur aufgrund einer Förderrichtlinie bewilligt werden. Das Ministerium erhob bei Förderprogrammen des Landes den Ausnahmefall der Förderung ohne Richtlinie zum Regelfall.**

**Es unterließ durchweg die haushaltsrechtlich vorgesehenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.**

(383) Der Landesrechnungshof prüfte 44 Förderungen mit und 19 Förderungen ohne Richtlinie für den Zeitraum von 2014 bis 2017.

#### **1 Förderungen mit und ohne Richtlinien**

(384) Zuwendungen sollen grundsätzlich nur aufgrund einer Förderrichtlinie bewilligt werden. Diese legen die Voraussetzungen und den Umfang der Leistungen im Einzelnen fest und sollen die gleichmäßige, gerechte und transparente Förderung gewährleisten. Der Landesrechnungshof hält daher Förderrichtlinien nur ausnahmsweise für entbehrlich. Diese Ausnahme setzt voraus, dass der Kreis der Zuwendungsempfänger überschaubar ist, nur wenige Förderfälle anfallen und der Zuwendungsgeber nicht von den Allgemeinen Nebenbestimmungen (VV zu § 44 LHO) abweicht. Zum Stichtag 31. Dezember 2017 förderte das Wirtschaftsministerium 17 Programme ausschließlich aus Landesmitteln. Hierfür erließ es vier Richtlinien. Dreizehn Programme förderte es trotz hoher Fallzahlen ohne Richtlinie. Damit erhob das Ministerium den Ausnahmefall zum Regelfall.

(385) Das Ministerium teilte mit, es beabsichtige hinsichtlich eines der dreizehn Programme eine Richtlinie zu erlassen. Für zwei Programme begründete es den Verzicht auf Richtlinien, denn *„der Handlungsrahmen der Förderung [sei] durch die vorhandenen Fördergrundsätze hinreichend definiert.“* Zu den anderen zehn Programmen äußerte es sich nicht.

(386) Der Verzicht auf Förderrichtlinien muss die Ausnahme bleiben. Der Landesrechnungshof fordert das Ministerium auf, angesichts der bei Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln gebotenen Transparenz jede Förderung kritisch daraufhin zu prüfen, ob ausnahmsweise auf eine Richtlinie verzichtet werden kann. Eine solche Entscheidung wäre in jedem Fall sachgerecht zu begründen und zu dokumentieren.

## 2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

### 2.1 Haushaltsrechtliche Grundlagen

(387) Finanzwirksam ist eine Maßnahme, wenn sie die Einnahmen oder die Ausgaben des Landeshaushalts beeinflusst. Förderprogramme und Einzelförderungen sind daher finanzwirksam. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach § 7 LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, um die bestmögliche Nutzung der Ressourcen sicherzustellen. Ein Verzicht auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist nicht nur ein formaler Verstoß gegen die LHO, sondern belastet den Landeshaushalt möglicherweise durch nicht gerechtfertigte Ausgaben.

(388) Die Ziele der Förderungen sind in der Regel allgemein verbal beschrieben und entziehen sich oft einer monetären Bewertung. Die Leistungen können jedoch qualitativ erfasst werden. Abgebildet werden sie über messbare Größen, sogenannte Indikatoren. Mittels Indikatoren wird auch die Zielerreichung messbar.<sup>145</sup> Sollten Kosten- und Nutzenaspekte nicht monetär erfassbar sein, sehen die VV zur LHO die hilfsweise Anwendung der Nutzwertanalyse vor.<sup>146</sup>

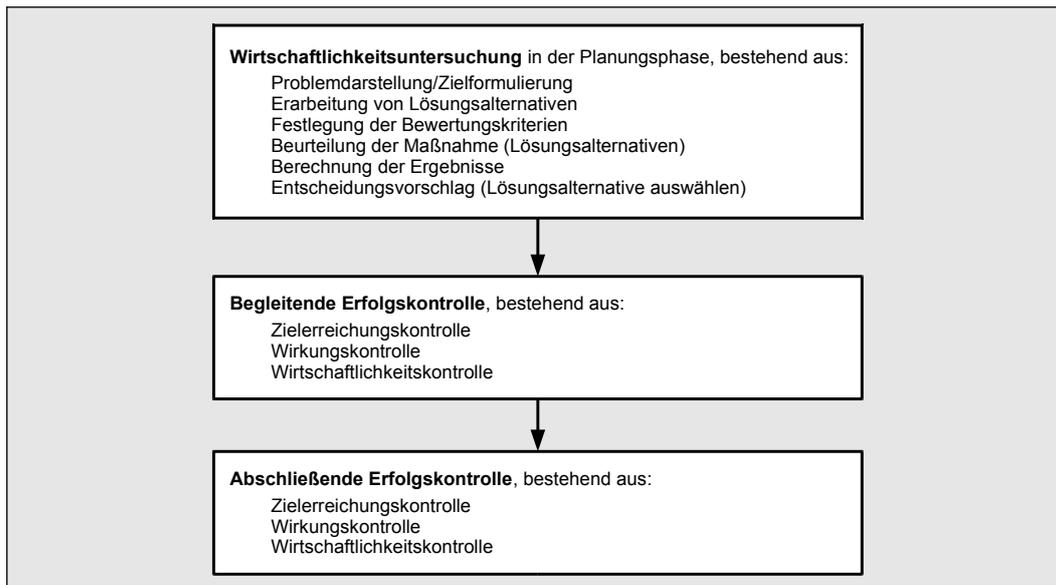
(389) Die VV zur LHO bieten eine Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ mit Beispielen an. Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium zusätzlich in seiner abschließenden Prüfungsmitteilung die Anforderungen der LHO anhand eines Musters erläutert. Das Muster orientiert sich an folgendem Ablauf:

---

<sup>145</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vom 12. Januar 2011, S. 21 f., geändert durch Rundschreiben vom 2. Oktober 2017, GMBI S. 834.

<sup>146</sup> Vgl. Anlage zu VV zu § 7 LHO – Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Nr. 2.3.

Abbildung 32: Ablauf einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung



Quelle: Eigene Darstellung.

(390) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen durchzuführen.

(391) Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken und in sonstigen geeigneten Fällen sind zusätzlich begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Das Finanzministerium fordert ausdrücklich zu begleitenden Erfolgskontrollen auf.<sup>147</sup> Vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen liefert die begleitende Erfolgskontrolle die notwendigen Informationen, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll.<sup>148</sup>

(392) Die abschließende Erfolgskontrolle (Evaluation) bezieht sich immer auf die Gesamtwirkung der Förderung. Sie ist Voraussetzung für objektive Entscheidungen der zukünftigen alternativen Mittelverwendungen. Sie ist daher auch die Entscheidungsgrundlage dafür, ob eine auslaufende Förderung verlängert, novelliert oder beendet werden muss.

## 2.2 Förderungen aus Mitteln des Landes

(393) Das Wirtschaftsministerium legte dem Landesrechnungshof für keine der geprüften Förderungen aus Mitteln des Landes eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne von § 7 LHO vor – weder für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase noch die begleitende oder die abschließende Erfolgskontrolle.

<sup>147</sup> Vgl. Haushaltsrunderlass 2014/2015, Nr. 2.1.2 und Haushaltsrunderlass 2016/2017, Nr. 2.1.3.

<sup>148</sup> Vgl. VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO.

(394) Der Landesrechnungshof forderte das Ministerium auf, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

(395) Das Ministerium widersprach: *„Generell erfolgen begleitende Erfolgskontrollen in Form des regelmäßigen fachlichen Austausches zwischen der Fachaufsicht und der Bewilligungsbehörde. Dabei werden die Umsetzung des Förderprogramms bewertet, Probleme benannt und bei Bedarf durch Änderung der Förderpraxis bzw. der Richtlinie die Förderung nachjustiert. Bei absehbarer Nichterreichung des angestrebten Zieles wird das Förderprogramm beendet. Insoweit werden aus Sicht des Wirtschaftsministeriums in der tatsächlichen Umsetzung der Förderung die Vorgaben des § 7 LHO beachtet und inhaltlich mit berücksichtigt.“*

(396) Eine Begleitung der Förderung durch fachlichen Austausch allein kann keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ersetzen. Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass nach VV Nr. 2 zu § 7 LHO die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (in der Planungsphase, der begleitenden und der abschließenden Erfolgskontrolle) in einem Vermerk darzulegen sind. Das Ministerium legte keine den Anforderungen des § 7 LHO genügenden Vermerke vor. Der Landesrechnungshof fordert das Ministerium auf, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach Maßgabe der LHO durchzuführen und die Ergebnisse dieser Untersuchungen in einem Vermerk darzulegen.

## **2.3 Förderungen aus Mitteln des Bundes**

### **2.3.1 „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“**

(397) Das Ministerium legte für Förderungen aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ keine selbst erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne von § 7 LHO und des Haushaltsrunderlasses vor. Es verwies ausschließlich auf übergeordnete Evaluierungen.

(398) Der Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe sieht zwar eine regelmäßige Evaluation der Förderung vor. Er stellt jedoch nur auf die Zielerreichungskontrolle und die Wirkungskontrolle ab. Die Wirtschaftlichkeitskontrolle wird vernachlässigt. In der Evaluierung stehen die Gesamtbetrachtung und Leuchtturmprojekte im Fokus, einzelne Förderrichtlinien des Landes Mecklenburg-Vorpommern werden nicht auf ihren Erfolg hin untersucht. Im Vergleich zu den Forderungen der LHO ist die Evaluation im Sinne des Koordinierungsrahmens daher unvollständig. Weiterhin verfehlt die Evaluierung des Bundes die zeitlichen Anforderungen der LHO.

(399) Der Landesrechnungshof forderte das Ministerium auf, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Förderungen aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ durchzuführen.

(400) Das Ministerium verwies darauf, *„ebenfalls begleitende Erfolgskontrollen in Form des regelmäßigen fachlichen Austausches zwischen der Fachaufsicht und der Bewilligungsbehörde“* durchzuführen. Bei Bedarf werde *„durch Änderung der Förderpraxis bzw. der Richtlinie nachjustiert. Bei absehbarer Nichterreichung des angestrebten Zieles wird das Förderprogramm beendet.“* Insoweit werden *„die Vorgaben des § 7 LHO beachtet und inhaltlich mit berücksichtigt.“*

(401) Der Landesrechnungshof kann die Sichtweise des Ministeriums aus vorgenannten Gründen nicht bestätigen. Er fordert das Ministerium zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 LHO auf. Die Ergebnisse sind zu dokumentieren.

### **2.3.2 „Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze“**

(402) Grundlage der Förderung „Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze“ waren mehrere aufeinanderfolgende Richtlinien des Bundes. Diese sehen eine Kofinanzierung von Bund und dem jeweiligen Land vor. Mit der seit März 2016 geltenden Richtlinie wechselte der Anteil der jeweils hälftigen Finanzierung zu einer Kofinanzierung vom Bund zu zwei Dritteln und vom Land zu einem Drittel.

(403) Das Ministerium legte auch für diese Förderung keine selbst erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne von § 7 LHO vor. Es verwies auf eine im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie durchgeführte externe Evaluation. Diese erfolgte für die Förderphase 2010 bis 2015 mittels Ex-post-Analyse und für die seinerzeit geltende Richtlinie im Jahr 2016 durch begleitende Analyse.<sup>149</sup>

(404) Eine zielgerichtete Evaluierung im Interesse des Landes Mecklenburg-Vorpommern kann der Landesrechnungshof nicht erkennen. Zum einen fehlt es an der Länderspezifik. Zum anderen erscheinen der evaluierte Zeitraum und die Vorlage der Ergebnisse im Jahr 2017 für möglicherweise notwendige Nachsteuerungen zu lang. Der Landesrechnungshof kann aus den allgemein gehaltenen Feststellungen der Evaluation auch kein konkretes Handlungserfordernis für Mecklenburg-Vorpommern ableiten. Abgesehen von der wenig aussagekräftigen Wirkungskontrolle mangelt es der Evaluation an der Zielerreichungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle. Damit werden die Erfordernisse der LHO nicht erfüllt.

---

<sup>149</sup> Evaluation des Förderprogramms „Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze“ – Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin, 6. Januar 2017.

(405) Der Landesrechnungshof forderte das Ministerium auf, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Förderungen aus dem Programm „Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze“ durchzuführen.

(406) Das Ministerium hielt eine parallele Evaluierung des Landes zu jener des Bundes für nicht wirtschaftlich. Diese sei mit erheblichem zusätzlichem Aufwand „*ohne wesentlichen weiteren Erkenntnisgewinn verbunden.*“

(407) Die Effekte aus der Innovationsförderung zugunsten der Werften konkurrieren mit den Effekten aus der alternativen Mittelverwendung. Insofern ist ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fraglich, ob die in der Vergangenheit praktizierte Umsetzung von zusätzlichen Verpflichtungsermächtigungen in diesem Förderprogramm zu einem optimalen Einsatz der Ressourcen geführt hat. Der Landesrechnungshof fordert das Ministerium daher auf, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

## **2.4 Förderung aus Mitteln der Europäischen Union**

(408) Das Ministerium verzichtete für die aus Landesmitteln kofinanzierten Förderungen aus dem ESF und dem EFRE auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Stattdessen verwies es auf Erfolgskontrollen nach europarechtlichen Vorgaben.

(409) Das europarechtlich vorgesehene Evaluierungssystem aus Wirkungs-, Effizienz- und Umsetzungsanalysen setzt auf einer übergeordneten Programmebene an. Auch werden nicht alle Förderungen evaluiert. Die Entscheidung, ob und wie tief die Evaluierung erfolgen soll, orientiert sich an der Bedeutung der Förderung und dem finanziellen Anteil am Operativen Programm.

(410) Die Evaluierungen erfolgen zudem zeitversetzt. Deshalb konnte das Ministerium dem Landesrechnungshof bis zum zweiten Halbjahr 2018 keine Evaluierungen für den geprüften Zeitraum 2014 bis 2017 (Förderperiode 2014 bis 2020) vorlegen.

(411) Im Vergleich unterscheiden sich daher die europarechtlich geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von den umfangreicheren inhaltlichen und zeitlichen Erfordernissen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne der LHO.

(412) Der Landesrechnungshof forderte das Ministerium auf, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Förderungen aus dem ESF und dem EFRE durchzuführen.

(413) Das Ministerium vertrat die Auffassung, die Vorgaben der EU entsprächen den inhaltlichen Erfordernissen des § 7 LHO. Deshalb seien auch für die EU-finanzierten Richtlinien keine eigenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen notwendig. „*Eine Dopplung der Untersu-*

chungen wäre mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht in Übereinstimmung zu bringen.“

(414) Der Landesrechnungshof vermag keine Übereinstimmung zwischen den vom Ministerium nach EU-Vorgaben beschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und den inhaltlichen und zeitlichen Vorgaben der LHO erkennen. Er fordert das Ministerium auf, auch für Förderungen aus dem ESF und dem EFRE Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach den Vorgaben von § 7 LHO durchzuführen.

## **2.5 Zweckmäßigkeit und Effizienz von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

(415) Dem Gebot der Wirtschaftlichkeit folgend stellt sich die Frage, ob begleitende und abschließende Erfolgskontrollen auf Landesebene durch ohnehin stattfindende Evaluierungen auf Ebene des Bundes oder der EU ersetzt werden können.

(416) Diese Diskussion führten das damalige Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales und der Landesrechnungshof bereits im Rahmen der Prüfung „Evaluation der Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitsmarktförderung“. <sup>150</sup> Seinerzeit verwies das Ministerium darauf, es sei daran interessiert, den Verwaltungsaufwand in möglichst überschaubaren Grenzen zu halten, da das Kontrollsystem im Europäischen Sozialfonds allein schon sehr verwaltungsaufwendig sei. <sup>151</sup>

(417) Der Landesrechnungshof wies nachdrücklich darauf hin, dass sich die europarechtlich geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von den inhaltlichen und zeitlichen Erfordernissen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne von § 7 LHO unterscheiden (vgl. Tzn. 409 bis 411).

(418) Das Wirtschaftsministerium erklärte, dass gerade unter dem Gebot der Wirtschaftlichkeit sowie unter Beachtung der in der LHO verankerten Angemessenheit entsprechender Maßnahmen eine Dopplung der umfangreichen Untersuchungen vermieden werden sollte, um den bereits schon jetzt sehr hohen Verwaltungsaufwand zu begrenzen. Der Aufwand der parallelen Verfahren einerseits und der Nutzen der zusätzlichen Erkenntnisse andererseits stünden in keinem vertretbaren Verhältnis. *„Um aber die vorgenannte Diskussion zielführend fortzusetzen, wird sich das Wirtschaftsministerium mit dem Finanzministerium in Verbindung setzen um weitere Schritte zu diskutieren.“*

(419) Der Landesrechnungshof begrüßt die beabsichtigte Vorgehensweise und ist gern bereit, sich zu gegebener Zeit an der Diskussion zu beteiligen.

---

<sup>150</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, S. 201 f.

<sup>151</sup> Vgl. Drs. 6/4551, S. 49.

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

### **7 Gästehäuser der Universitäten**

**Die Gästehäuser der Universitäten in Rostock und Greifswald werden als Internationale Begegnungszentren (IBZ) betrieben. Träger des IBZ Rostock ist ein Verein. Auch 20 Jahre nach Inbetriebnahme des IBZ gibt es weder eine Vereinbarung noch eine sonstige Rechtsgrundlage, die dessen Nutzung und Betrieb durch den Trägerverein regeln. Mithin bestehen speziell Unklarheiten darüber, wer den Bauunterhalt und die sonstigen Lasten aus dem Eigentum zu tragen hat.**

**Träger des IBZ Greifswald ist die Universität Greifswald. Der Betrieb des IBZ war in den Jahren 2007 bis 2016 deutlich defizitär. Ursächlich hierfür waren insbesondere zu niedrige Mieten für die Gästewohnungen, die hohe Anzahl an Kurzzeitvermietungen sowie die unentgeltliche Nutzung der repräsentativen Veranstaltungsräume für überwiegend hochschulische Veranstaltungen.**

(420) Nach Herstellung der deutschen Einheit hatten Bund und Länder ein Hochschulerneuerungsprogramm vereinbart, in dessen Rahmen u. a. der Bau von Gästehäusern für die Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen der neuen Länder vorgesehen war. Hierauf basierend wurden Ende der 1990er Jahre an den Universitäten Rostock und Greifswald auf landeseigenen Grundstücken Gästehäuser als IBZ errichtet. Im Gegensatz zu einfachen Gästehäusern besitzen die IBZ über die Gästewohnungen hinaus großzügige Begegnungsräume, die den Bewohnern für den fachlichen und interkulturellen Austausch untereinander sowie mit deutschen Wissenschaftlern zur Verfügung stehen und die das Miteinander der Gäste im Alltagsleben fördern sollen.

Der Landesrechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit des Betriebs und die zweckbestimmte Nutzung dieser beiden IBZ insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 geprüft. Er hat aber auch andere Haushaltsjahre in seine Betrachtungen einbezogen.

#### **1 Das IBZ Rostock**

(421) Das IBZ Rostock wird seit seiner Inbetriebnahme im August 1998 von einem gemeinnützigen Trägerverein, dem IBZ Rostock e. V., bewirtschaftet. Mitglieder dieses Vereins sind die Universität Rostock, die Hochschule für Musik und Theater Rostock und mehrere außeruniversitäre Forschungseinrichtungen in Rostock.

Im IBZ Rostock stehen zehn Einzimmerwohnungen, fünf Zweizimmerwohnungen und zwei Dreizimmerwohnungen für Gastwissenschaftler und ihre Familien zur Verfügung. Daneben gibt es zwei Gemeinschaftswohnungen mit je drei Zimmern, die separat vermietet werden. Des Weiteren können die Gäste des IBZ verschiedene Gemeinschaftsanlagen nutzen. Der Begegnung und dem interkulturellen Austausch dienen weitere Räume, in denen größere und kleinere Veranstaltungen stattfinden.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung war das Haus voll belegt. Der Auslastungsgrad in den Jahren 2015 und 2016 betrug 98,3 %. Nach eigenem Bekunden hat das IBZ lange Wartelisten, d. h. der Bedarf übersteigt das Angebot an Wohnraum deutlich.

(422) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass es weder eine Vereinbarung noch eine sonstige Rechtsgrundlage gibt, die die Nutzung und den Betrieb des IBZ durch den Trägerverein regeln. Ursprünglich war vorgesehen, dem Verein die Bewirtschaftung zunächst auf vertraglicher Basis zu übertragen und ihm später – beim Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen – das Grundstück zu übereignen. Das Bildungsministerium hatte der Universität Rostock daher im Herbst 1998 mit Blick auf die bevorstehende Übergabe des IBZ an den Trägerverein aufgegeben, mit dem IBZ Rostock e. V. eine „*Nutzungs- und Betriebsvereinbarung*“ abzuschließen. Der daraufhin zwischen der Universität und dem IBZ Rostock e. V. verhandelte Entwurf eines Vertrags über Nutzung und Betrieb der Liegenschaft wurde von der seinerzeit für die Landesliegenschaften zuständigen Oberfinanzdirektion Rostock abgelehnt. Zur Begründung führte sie aus, es fehle an einer haushaltsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage zur unentgeltlichen Überlassung an den Trägerverein. In das Haushaltsgesetz 2000 vom 21. Dezember 1999 wurde dann erstmalig die Ermächtigung aufgenommen, das Eigentum an der mit dem IBZ bebauten Landesliegenschaft mit Zustimmung des Finanzausschusses des Landtages an den IBZ Rostock e. V. zu übertragen.<sup>152</sup>

Zu einer Eigentumsübertragung kam es jedoch nicht. Auf Seiten des Landtags bestanden zunächst noch Unklarheiten, etwa in Bezug auf die Frage, wer den Bauunterhalt am IBZ zu tragen hätte. Auch das Finanzministerium hatte zunächst Vorbehalte gegen die Eigentumsübertragung. Mit Schreiben vom 16. November 2001 an das Bildungsministerium erklärte es diese Bedenken für ausgeräumt. Am 22. Oktober 2003 informierte das Bildungsministerium das Finanzministerium über die Durchführung der erforderlichen Teilungsvermessung. Zugleich bat es, eine überarbeitete Vorlage für die Übertragung des Grundstücks an den Landtag weiterzuleiten.

---

<sup>152</sup> Diese Ermächtigung ist seitdem Gegenstand der vom Parlament verabschiedeten Haushaltsgesetze.

In den darauffolgenden Jahren bat das Bildungsministerium das Finanzministerium bzw. das zwischenzeitlich zuständige Verkehrsministerium wiederholt um Mitteilung zum Stand des Verfahrens und erbat mit E-Mail vom 21. Juli 2008: „*Das Land sollte sich nach so vielen Jahren zu einer Entscheidung durchringen.*“ Dies tat es indessen nicht. Am 28. März 2011 forderte das Verkehrsministerium das Bildungsministerium auf, Fragen der Abgeordneten des Finanzausschusses zu beantworten. Es ging um die bisher getätigten Investitionen in die Liegenschaft und darum, ob der Trägerverein in der Lage sei, eventuelle finanzielle Risiken aus der Übernahme zu tragen. Im Zentrum stand – wie schon 1999 – die Frage, wer nach einer Übertragung des Grundstücks die Kosten des Bauunterhalts und der sonstigen Bewirtschaftung tragen müsse. In seiner Antwort vom 24. Juni 2011 wies das Bildungsministerium darauf hin, dass sich das Land seit der Errichtung des IBZ nicht mehr an den Kosten beteiligt habe. Vielmehr sichere der Trägerverein die Bewirtschaftung und den Erhalt der Bausubstanz allein aus den regulären Einnahmen, die in den ersten Jahren für das Ansparen der notwendigen Rücklagen gesorgt hätten. In den ersten zwölf Jahren seines Bestehens hätte der Verein schon 128.000 Euro für die Unterhaltung der Liegenschaft aufgewandt. Somit nehme der Verein bereits die Pflichten eines Eigentümers wahr. Längerfristig seien aber Reparaturen am Gebäude zu erwarten, die nicht vollständig aus den Rücklagen gedeckt werden könnten, sodass der Verein einen Kredit aufnehmen müsse, der dann durch Grundpfandrecht zu sichern sei. Hierfür sei wiederum die Übertragung des Grundstücks Voraussetzung. Im Ergebnis koste die Übertragung das Land nichts, sondern entlaste es von den mit dem Eigentum verbundenen Kosten, dem Verwaltungsaufwand und den Haftungsrisiken. Am 2. März 2012 bat das Bildungsministerium erneut um Nachricht zum Stand der Sache. Am 13. April 2012 antwortete das nunmehr wieder zuständig gewordene Finanzministerium, die erforderlichen Unterlagen lägen zwar vor, ein genauer Zeitpunkt für die Vorlage beim Finanzausschuss könne aber nicht genannt werden. Im November 2012 wurde das Bildungsministerium dann auf Januar 2013 vertröstet.

Das weitere Verfahren ergab sich aus den vom Landesrechnungshof eingesehenen Unterlagen nicht vollständig. Im August 2014 wurde ein notarieller Übertragungsvertrag zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern – vertreten durch den Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern (BBL M-V) – und dem IBZ Rostock e. V. – vertreten durch den damaligen Kanzler der Universität Rostock – entworfen. Mit Schreiben vom 18. April 2017 teilte der IBZ Rostock e. V. dem BBL M-V mit, den Eigentumserwerb nicht weiter zu verfolgen. Zur Begründung wurde darauf verwiesen, dass das Land nicht dazu zu bewegen sei, auf die Erhebung der Grunderwerbsteuer zu verzichten, obwohl der Verein in den zurückliegenden Jahren mit dem Betrieb des IBZ gemeinnützige und hoheitliche Aufgaben für das Land wahrgenommen habe. Letztlich wurde also weder von der Ermächtigung

zur Übertragung des Eigentums Gebrauch gemacht noch eine Nutzungsvereinbarung geschlossen. Weitere Einzelheiten waren nicht zu ermitteln. Das Bildungsministerium teilte auf Anfrage mit, über keine entsprechenden Akten zu verfügen.

(423) Auch 20 Jahre nach seiner Inbetriebnahme bewirtschaftet der Verein das IBZ ohne Rechtsgrundlage. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einerseits Bedenken gegen eine unentgeltliche Nutzung auf Basis einer Vereinbarung bestehen, die die wechselseitigen Rechte und Pflichten regelt. Andererseits wird eine unentgeltliche Nutzung ohne jegliche Vereinbarung oder sonstige Rechtsgrundlage 20 Jahre lang geduldet. Ebenso wenig ist es verständlich, dass der Abschluss einer derartigen Vereinbarung bisher nicht zustande gekommen ist. Dies gilt umso mehr, als bereits mit dem Haushaltsgesetz 2000 eine Ermächtigung zur unentgeltlichen Übertragung des Grundeigentums auf den Verein geschaffen wurde. Die Übertragung des Eigentums an einer Liegenschaft geht weiter als das Einräumen eines unentgeltlichen Nutzungsrechts.

Des Weiteren ist kein sachlicher Grund dafür zu erkennen, warum Bildungs- und Finanz- bzw. Verkehrsministerium zu einem vergleichsweise überschaubaren Sachverhalt über einen derart langen Zeitraum kein Ergebnis zustande bringen konnten. Völlig unverständlich ist es schließlich, dass das Bildungsministerium keinerlei Verwaltungsvorgänge zu diesem Komplex aufbewahrt hat, obwohl die Angelegenheit erkennbar noch nicht abgeschlossen ist.

(424) Der Landesrechnungshof empfahl, die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Verein und der Universität bzw. dem Land dringend zu klären. Soweit die Beteiligten eine Übertragung des Grundstücks in das Eigentum des Trägervereins weiterhin anstreben, gab der Landesrechnungshof Folgendes zu bedenken: Der Verein müsste im Fall der Aufnahme eines größeren, am Grundstück dinglich gesicherten Kredits zur Durchführung einer großen Baumaßnahme, etwa einer Grundinstandsetzung, aus den erwirtschafteten Mieten zusätzlich zu den schon jetzt bestehenden Ausgaben auch Zins- und Tilgungsleistungen erbringen. Durch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung müsste ermittelt werden, ob der Verein hierzu in der Lage sein wird. In diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wäre auch die Überlegung einzubeziehen, ob die Vereinsmitglieder entsprechend dem Umfang ihrer Nutzung finanzielle Verantwortung übernehmen sollten.

Andernfalls wäre eine schuldrechtliche Rechtsgrundlage für die Bewirtschaftung des IBZ durch den Trägerverein zu schaffen, in der die wechselseitigen Rechte und Pflichten klar geregelt sind. Dabei ist insbesondere zu klären, wer den Bauunterhalt und die sonstigen Lasten aus dem Eigentum zu tragen hat.

Aufgrund des hohen Bedarfs an Gästewohnungen in Rostock empfahl der Landesrechnungshof zudem zu prüfen, ob eine Erweiterung des IBZ möglich ist.

(425) Das Bildungsministerium schloss sich der Empfehlung des Landesrechnungshofes an, die rechtlichen Beziehungen zwischen der Universität Rostock und dem Verein zu klären sowie bei einer Eigentumsübertragung eine Wirtschaftlichkeitsberechnung bezüglich der Unterhaltung des Grundstücks vorzunehmen. Es werde daher Gespräche zwischen Universität, Verein und Finanzministerium initiieren. Zugleich wies es darauf hin, nicht die federführende Behörde zu sein.

Des Weiteren teilte das Ministerium mit, eine mögliche Erweiterung des IBZ sollte im Zusammenhang mit der Eigentumsübertragung und der Klärung der zukünftigen Lastenteilung (u. a. Instandhaltung und Instandsetzung) besprochen werden. Voraussetzung für eine Erweiterung sei ein wirtschaftlich tragfähiges Konzept des Vereins.

(426) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium sich seinen Empfehlungen angeschlossen hat. Er weist ergänzend darauf hin, dass die Verwaltung des den Hochschulen dienenden Landesvermögens, insbesondere der Grundstücke und Einrichtungen, Gegenstand der vom Ministerium wahrzunehmenden Fachaufsicht ist. Die Federführung des Bildungsministeriums ergibt sich daher aus seiner Ressortverantwortung.

## **2 Das IBZ „Felix Hausdorff“ in Greifswald**

(427) Das IBZ steht seit 1999 ausländischen Gastwissenschaftlern und Doktoranden der Universität Greifswald und des Max-Planck-Instituts für Plasmaphysik und deren Familien als Gästehaus zur Verfügung. Träger ist die Universität Greifswald.

Das IBZ besteht aus einem denkmalgeschützten Altbau und zwei Neubauten. Es verfügt über 6 Einzimmerwohnungen, 13 Zweizimmerwohnungen, 4 Dreizimmerwohnungen und 1 Vierzimmerwohnung. 2 Dreizimmerwohnungen werden nach dem Modell einer Wohngemeinschaft mit je drei Zimmern vermietet. Des Weiteren können die Gäste des IBZ verschiedene Gemeinschaftsanlagen nutzen. Der Begegnung und dem interkulturellen Austausch dienen zwei Gemeinschaftsräume, der „*Clubraum*“ und der „*Seminarraum*“. Darüber hinaus befinden sich im Altbau zwei repräsentative Räume – der „*Festsaal*“ und das „*Erkerzimmer*“, die mit hohem finanziellen Aufwand nach historischem Vorbild denkmalgerecht wiederhergerichtet wurden. Diese Räume stehen den Bewohnern des IBZ nur eingeschränkt zur Verfügung.

### **2.1 Wirtschaftlichkeit des IBZ-Betriebs**

(428) Über den Zehnjahreszeitraum von 2007 bis 2016 lagen die für den Betrieb (inkl. Instandhaltung) des IBZ angefallenen Ausgaben um rd. 170.000 Euro über den im gleichen Zeitraum erzielten Mieteinnahmen. So konnten die Mieteinnahmen in diesem Zeitraum zwar

insgesamt die laufenden Betriebskosten decken. Für den baulichen Unterhalt reichten sie jedoch nicht aus.

Der Betrieb des IBZ war demnach deutlich defizitär.

(429) Das Bildungsministerium teilte mit, es sehe die Unterdeckung des IBZ in Greifswald ebenfalls kritisch. Sie solle durch geeignete Maßnahmen zukünftig beseitigt werden. Das Ministerium wolle seine Fachaufsicht über die Gästehäuser der Universitäten stärker wahrnehmen und dabei insbesondere die Wirtschaftlichkeit des Betriebs in den Blick nehmen.

### **2.1.1 Mietkalkulation**

(430) Die Universität Greifswald hatte für die Wohnungen im IBZ eine kalkulatorische Kaltmiete von 3,75 Euro/m<sup>2</sup> ermittelt. Dabei ging sie von fiktiven Errichtungskosten von 1.535,00 Euro/m<sup>2</sup> aus. Aus den Abrechnungsunterlagen ergaben sich tatsächliche Errichtungskosten von 2.056,28 Euro/m<sup>2</sup>. Des Weiteren kalkulierte die Universität Greifswald bei ihren Berechnungen einen Zuschlag für die Möblierung sowie ein Mietausfallrisiko nicht mit ein. Sie hatte zudem sowohl die Gesamtnutzfläche der Gebäude als auch die vermietbaren Flächen nicht korrekt aus den Bestandsunterlagen ermittelt. Bei der Berechnung der Nebenkostenpauschale stellte die Universität Greifswald auf die Gesamtfläche der Gebäude ab, obwohl sie davon ausging, dass weniger als 60 % der Gebäudeflächen überhaupt vermietbar sind.

(431) Sowohl die Kaltmiete als auch die Nebenkostenpauschale hatte die Universität fehlerhaft ermittelt. Die erhobene Miete war zu niedrig, um aus den Mieteinnahmen die für den Werterhalt notwendigen Mittel zu erwirtschaften.

(432) Die Universität Greifswald teilte mit, dass eine Neukalkulation der Mieten unter Berücksichtigung der Ausführungen des Landesrechnungshofes vorgenommen worden sei. Die neuen Mietpreise sollen zeitnah auf die neuen Mietverhältnisse angewandt werden.

(433) Der Landesrechnungshof bewertet die Berücksichtigung seiner Ausführungen bei der Neukalkulation der Mieten durch die Universität positiv.

### **2.1.2 Auslastung und Mietdauer**

(434) Die Wohnungen im IBZ in Greifswald waren im Mittel der Jahre 2007 bis 2016 zu 84,7 % vermietet. Dabei standen die größeren Wohnungen etwas häufiger leer als die kleineren. Für das Jahr 2017 und das erste Quartal 2018 lag die durchschnittlichen Auslastung – u. a. aufgrund notwendiger Renovierungsarbeiten – nur noch bei 75,3 %.

Im Zeitraum von 2007 bis 2016 wurden insgesamt 635 Mietverträge abgeschlossen. Die Dauer der Mietverträge reichte von wenigen Tagen bis über fünf Jahre. Bei 455 Mietverträgen betrug die Laufzeit weniger als drei Monate. Darunter waren 192 Vermietungen mit einer Dauer zwischen einer Woche und einem Monat sowie 105 Beherbergungen von einer Woche und weniger. Die Kurzzeitvermietungen mit einer Laufzeit unter drei Monaten machten damit einen Anteil von 71,7 % aller Vermietungen aus. Bei 49 Vermietungen lag die Mietdauer bei mehr als zwei Jahren.

Nach eigenem Bekunden der Universität liegt der Bedarf an Gästeunterkünften deutlich über den im IBZ vorhandenen Kapazitäten. Es müssten deshalb regelmäßig Interessenten abgewiesen werden.

(435) Der Landesrechnungshof sieht die Kurzzeitmietverhältnisse kritisch. Sie gehen regelmäßig mit mehr oder weniger langen Leerstandszeiten bis zur nächsten Vermietung einher, sind mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden und laufen dem Begegnungsgedanken eines IBZ entgegen. Auch lassen häufige Mieterwechsel einen erhöhten Verschleiß der Wohnungen erwarten, was die Wirtschaftlichkeit grundsätzlich infrage stellt.

Eine Mietdauer von mehr als zwei Jahren hält der Landesrechnungshof für zu lang. Es ist nicht Aufgabe eines Gästehauses, Wissenschaftler auf Dauer zu beherbergen. Einem Gastwissenschaftler sollte es im Laufe von zwei Jahren möglich sein, auf dem regionalen Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu finden.

(436) Der Landesrechnungshof empfahl, die Kurzzeitvermietungen mit Laufzeiten unter drei Monaten einzustellen. Für kurze Gastaufenthalte sollten die örtlichen Hotels und Pensionen genutzt werden. Des Weiteren sollten Mietverträge grundsätzlich auf höchstens zwei Jahre befristet werden. So könnte mehr Gastwissenschaftlern die Möglichkeit eines Aufenthalts in Mecklenburg-Vorpommern eröffnet werden.

(437) Das Bildungsministerium schloss sich der Empfehlung des Landesrechnungshofes an. Es sollten aber Ausnahmetatbestände vor dem Hintergrund der aktuellen Situation auf dem Greifswalder Wohnungsmarkt gelten.

Die Universität betonte, dass bei Gastwissenschaftlern ein hoher Bedarf an Kurzzeitvermietungen bestehe. Daher werde die Universität auch künftig nicht gänzlich auf Kurzzeitvermietungen verzichten. Um der Kritik des Landesrechnungshofes Rechnung zu tragen, solle die Kurzzeitvermietung künftig jedoch mindestens eine Woche betragen und auf eine der beiden WG-Wohnungen mit drei Zimmern beschränkt werden. Zur Kompensation der höheren Leerstandszeiten und des erhöhten Aufwandes und Verschleißes sollen für Kurzzeitvermietungen bis zu sechs Monaten zukünftig erhöhte Mietpreise angesetzt werden. Im Übrigen sehe

das neue Konzept eine Regelmietdauer von sechs Monaten vor mit der Option, diese in begründeten Fällen auf ein Jahr zu verlängern.

(438) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass sich das Ministerium und die Universität Greifswald seinen Empfehlungen im Wesentlichen anschließen.

### 2.1.3 Veranstaltungsräume

(439) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die drei Veranstaltungsräume<sup>153</sup> in den Jahren 2011 bis 2016 weit überwiegend für Veranstaltungen der Hochschule genutzt wurden. Veranstaltungen, die dem Begegnungsgedanken Rechnung tragen, fanden im IBZ bis zum Jahr 2014 nahezu nicht statt. Entgelte wurden für die Nutzung der Räume überwiegend nicht erhoben mit der Begründung, dass es sich um eine „*Eigenveranstaltung*“ bzw. „*Hochschulveranstaltung*“ handele.

(440) Die weit überwiegende Nutzung der Veranstaltungsräume für hochschulische Veranstaltungen steht dem Nutzungszweck des IBZ entgegen. Es ist zudem nicht nachvollziehbar, dass dafür in der Regel kein Entgelt erhoben wurde. Die Universität hat die Nutzung der eigenen Aula, des Konzilsaales und des Konferenzraumes in einer besonderen Ordnung geregelt. Um insbesondere die beiden repräsentativen Räume (Aula und Konzilsaal) vor übermäßigem Verschleiß zu schützen, bedarf es für die Nutzung dieser Räume einer Rektoratsentscheidung. Darüber hinaus wird für die Nutzung in jedem Fall ein Entgelt erhoben, das bei universitären Veranstaltungen um die Hälfte ermäßigt ist.

(441) Der Landesrechnungshof empfahl, die Nutzung der Veranstaltungsräume im IBZ verbindlich zu regeln. Dabei sollte auch über die Kostentragung entschieden werden.

(442) Das Bildungsministerium schloss sich der Empfehlung des Landesrechnungshofes an. Grundsätzlich sollten auch bei innerhochschulischen Nutzungen Mieten erhoben werden, um die Kostensituation transparent darzustellen.

Die Universität beabsichtigt, für die Nutzung der Veranstaltungsräume im IBZ eine eigene Ordnung zu erlassen, in der verbindliche Regelungen zur Unterscheidung zwischen den verschiedenen Veranstaltungsarten sowie zwischen repräsentativen und weniger repräsentativen Räumen vorgesehen sein sollen. Die Veranstaltungsräume im IBZ sollen künftig primär für universitäre Veranstaltungen im Bereich Internationales genutzt werden. Diese Veranstaltungen sollen auch weiterhin entgeltfrei bleiben. Darüber hinaus solle auch der Begegnungsgedanke im Rahmen der Neukonzeption weiter gestärkt und eine Nutzung der Gemeinschaftsräume für gemeinschaftsbildende Aktivitäten gefördert werden.

---

<sup>153</sup> Seminarraum, Festsaal, Erkerzimmer.

(443) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass sich das Ministerium seiner Empfehlung anschließt und die Universität für die Nutzung der Veranstaltungsräume im IBZ eine eigene Ordnung erlassen will. Er erwartet, dass im Rahmen der Neukonzeptionierung verbindlich geregelt wird, dass regelmäßige seminarartige Veranstaltungen nicht mehr in den beiden repräsentativen Räumen stattfinden. Denn der laufende Unterhalt der nach historischem Vorbild hergerichteten Räume verursacht deutlich höhere Kosten – insbesondere die Naturholzfußböden benötigen einen erhöhten Pflege- und Unterhaltungsaufwand – als Seminar- und Konferenzräume mit Standardausstattung.

## **8 Institut für Qualitätsentwicklung Mecklenburg-Vorpommern**

**Die Zuordnung des Instituts für Qualitätsentwicklung als Teil des Bildungsministeriums widerspricht der Intention des Schulgesetzes. Mit seinem organisatorischen Aufbau und der Wahrnehmung überwiegend nicht-ministerieller Aufgaben entspricht das Institut einer oberen Landesbehörde.**

**Weder vor Errichtung des Instituts noch später hat das Bildungsministerium Organisationsuntersuchungen oder Personalbedarfsermittlungen durchgeführt. Aufgrund der Versäumnisse des Ministeriums ist nicht sichergestellt, dass die Aufgaben im Institut effizient mit angemessener Auslastung der Aufgabenträger erledigt werden.**

**Die Einrichtung eines mit Querschnittsaufgaben beauftragten Verwaltungsbereichs im Institut führte dazu, dass Verwaltungsaufgaben des Ministeriums durch verschiedene Organisationseinheiten wahrgenommen werden.**

**Der Stellenplan spiegelt nicht den tatsächlichen Personaleinsatz im Institut wider. Das Institut für Qualitätsentwicklung nimmt wesentlich mehr Personal in Anspruch, als dort ausgewiesen ist.**

(444) Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 16. Februar 2009 wurden die bis dahin geltenden Regelungen für das Landesinstitut für Schule und Ausbildung (L.I.S.A.) aufgehoben. An dessen Stelle traten Regelungen für „*ein bei der obersten Schulbehörde errichtetes Institut für Qualitätsentwicklung*“. Infolgedessen wurde das L.I.S.A., welches aufgrund eines Beschlusses der Landesregierung als obere Landesbehörde errichtet worden war, zum 31. Juli 2009 aufgelöst. Die bis dahin vom L.I.S.A. wahrgenommenen Aufgaben wurden auf das Institut für Qualitätsentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (IQ M-V) übertragen, das seine Arbeit am 1. August 2009 aufnahm.

Der Landesrechnungshof hat das IQ M-V hinsichtlich ausgewählter rechtlicher, organisatorischer und personeller Einzelaspekte geprüft. Die qualitative Bewertung der Ausführung der jeweiligen fachlichen Aufgaben war nicht Gegenstand der Prüfung.

### **1 Organisation des IQ M-V**

(445) Das Schulgesetz trifft keine näheren Regelungen zur Organisation des IQ M-V. Es ermächtigt jedoch das Bildungsministerium, das Nähere zum Institut durch Rechtsverordnung zu regeln. Eine Rechtsverordnung bezüglich der Organisation des Instituts hat das Bildungsministerium nicht erlassen.

Das IQ M-V ist Teil des Bildungsministeriums. Es ist dort auf der Ebene der Referatsgruppen der Abteilung 2 „Bildungsplanung und Schulentwicklung“ zugeordnet. Ein gesonderter Organisationsplan weist für das IQ M-V sechs auf der Ebene von Referaten eingerichtete Organisationseinheiten aus, von denen fünf als „Bereiche“ und eine als „Lehrerprüfungsamt“ bezeichnet werden. Dem Bereich 5 „Ausbildung“ sind vier mit dem jeweiligen Standort bezeichnete „Regionalbereiche“ zugeordnet. Das Institut wird von einem „Direktor“ geleitet. Der Organisationsplan des IQ M-V bildet die Grundlage für einen eigens für das Institut erlassenen Geschäftsverteilungsplan. Im Haushaltsplan 2018 sind für das Institut insgesamt 150 Stellen ausgewiesen.

(446) Die Zuordnung des IQ M-V als Teil des Ministeriums entspricht nicht der Intention des Schulgesetzes. Das Ministerium als oberste Landesbehörde ist zwar grundsätzlich frei, das Nähere in Bezug auf die eigene Organisation und die eigenen Aufgaben zu regeln. Es kann diese Festlegungen jedoch nicht im Verordnungswege treffen. Die Existenz der Verordnungsermächtigung belegt somit, dass es sich nach den Vorstellungen des Gesetzgebers beim IQ M-V um eine dem Bildungsministerium unterstellte eigenständige Einrichtung handeln soll.

Auch der institutseigene Organisations- sowie Geschäftsverteilungsplan weist auf eine eigenständige Einrichtung hin. Die Organisation des IQ M-V als Teil der Abteilung 2 des Bildungsministeriums widerspricht zudem den Regelungen der GGO I. So sind die Bezeichnungen „Institut“ und „Direktor“ der ministeriellen Aufbauorganisation ebenso fremd wie die Untergliederung in „Bereiche“ oder als Außenstellen errichtete „Regionalbereiche“. Als „Direktor“ werden vielmehr Leiter oberer Landesbehörden oder von Anstalten des öffentlichen Rechts bezeichnet.

(447) Das Ministerium erklärte, der Gesetzgeber habe mit der Änderung des Schulgesetzes eine Möglichkeit geschaffen, das Institut als integralen Bestandteil des Bildungsministeriums zu definieren. Er habe bei der Änderung des Schulgesetzes „beim“ Bildungsministerium formuliert und sich damit unmissverständlich zu den Gründen der Zweckmäßigkeit, der Effektivität und Effizienz positioniert. Die Organisationshoheit bzw. Ressorthoheit obliege der Landesregierung bzw. dem Ministerium selbst.

In Bezug auf die Darstellung des IQ M-V im Organisationsplan des Bildungsministeriums sei von der in der GGO I eingeräumten Möglichkeit der Abweichung Gebrauch gemacht worden. Das Institut sei in seiner Struktur abgebildet worden. Jedoch seien die Bezeichnungen abweichend gewählt worden. Das IQ M-V würde organisatorisch einer Referatsgruppe, die einzelnen Bereiche des Instituts und das Lehrerprüfungsamt den Referaten entsprechen. Da das IQ M-V aufgrund der Gesamtgröße der Organisationseinheit und der besonderen Aufga-

benstellung eine sehr umfangreiche Darstellung erfordere, sei hierfür ein gesonderter Geschäftsverteilungsplan erstellt worden.

(448) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Weder die Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Schulgesetzes noch die weiteren Dokumente zum Gesetzgebungsverfahren geben einen Anhaltspunkt dafür, dass nach dem Willen des Gesetzgebers das IQ M-V mit seinen Aufgaben dem Ministerium unmittelbar zugeordnet werden sollte. Auch die Verordnungsermächtigung im Schulgesetz spricht gegen ein IQ M-V als integralem Bestandteil des Bildungsministeriums. Dem Gesetzgebungsverfahren war zudem nachweislich keine Organisationsuntersuchung hinsichtlich des zu errichtenden Instituts vorangegangen. Deshalb kann aus der Formulierung „beim“ Bildungsministerium auch nicht geschlossen werden, der Gesetzgeber habe damit unmissverständlich aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Effektivität und Effizienz die Integration des IQ M-V in das Bildungsministerium im Sinn gehabt.

Auch liegt ein Abweichen von der GGO I nicht im freien Ermessen des Ministeriums. Voraussetzung ist vielmehr, dass dieses Abweichen wegen des Vorliegens besonderer Gründe erforderlich ist. Solche besonderen Gründe werden weder in den eingesehenen Unterlagen noch in der Stellungnahme des Ministeriums genannt. Dass ein solches Erfordernis nicht besteht, ergibt sich ohne Weiteres daraus, dass auch die Vorgängereinrichtung ihre Aufgaben erfüllen konnte, ohne dass es einer Eingliederung in das Ministerium bedurft hätte. Die vom Bildungsministerium angeführten Argumente zur erforderlichen Abweichung von den Grundsätzen der GGO I aufgrund der besonderen Aufgaben des IQ M-V sowie zur Notwendigkeit seiner sehr umfangreichen Darstellung in einem gesonderten Geschäftsverteilungsplan wegen der Gesamtgröße des Instituts bestärken hingegen die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass das IQ M-V einer oberen Landesbehörde entspricht.

## **2 Aufgabenwahrnehmung**

(449) Nach dem Schulgesetz ist das IQ M-V insbesondere zuständig für die Organisation und Durchführung der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte, die Planung, Organisation und Durchführung von Vorhaben und Projekten der Unterrichtsforschung sowie die wissenschaftliche Begleitung von Schulversuchen, die Beratung aller an der Schule Beteiligten in Fragen des Unterrichts und der schulischen Erziehung. Des Weiteren ist es zuständig für die Unterstützung der Schulen beim Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik sowie die Durchführung der externen Evaluation von Schulen. Darüber hinaus nimmt es die Aufgaben eines Lehrerprüfungsamtes wahr.

Für den weit überwiegenden Teil der im Schulgesetz aufgeführten Aufgaben des IQ M-V war bis zu dessen Errichtung das L.I.S.A. zuständig. Das L.I.S.A. wurde als obere Landesbehörde errichtet und nahm größtenteils nicht-ministerielle Aufgaben wahr. Den Akten des Bildungsministeriums war nicht zu entnehmen, warum die gesetzlichen Aufgaben des IQ M-V, die zuvor bei einer Landesoberbehörde angesiedelt waren, nunmehr unmittelbar durch das Ministerium auszuführen sind.

(450) Die dem IQ M-V nach dem Schulgesetz zugewiesenen Aufgaben sowie die Funktionsnachfolge nach dem L.I.S.A. machen deutlich, dass dem IQ M-V überwiegend operative, Recht anwendende und ausführende Aufgaben mit starkem Dienstleistungscharakter obliegen. Es handelt sich mithin um nicht-ministerielle Aufgaben, die nach dem Landesorganisationsgesetz nicht den obersten Landesbehörden zugeordnet sind. Die Wahrnehmung nicht-ministerieller Aufgaben durch eine oberste Landesbehörde entspricht nicht einer wirtschaftlichen Verwaltungsorganisation.

Auch der Vergleich mit anderen Bundesländern zeigt, dass in keinem anderen Bundesland die Aufgaben im Bereich der qualitativen Weiterentwicklung von Schule, Lehreraus- und -fortbildung sowie Medienberatung durch die jeweilige oberste Landesbehörde wahrgenommen werden. Dort erfolgt die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch obere Landesbehörden, rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts oder durch ein auf der Grundlage eines Staatsvertrages gebildetes Institut.

(451) Das Bildungsministerium teilte mit, dass sich die Legitimation für die teilweise Wahrnehmung von nicht-ministeriellen Aufgaben durch das in das Ministerium integrierte Institut aus dem Landesorganisationsgesetz ergebe. Dies lasse aus gewichtigen Gründen, u. a. aus Gründen der Zweckmäßigkeit oder der Effektivität und Effizienz, die Zuständigkeit einer obersten Landesbehörde für nicht-ministerielle Aufgaben zu. Auch die von den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder gefassten „Grundsätze für die Verwaltungsorganisation“ würden eine solche Zuständigkeit in Ausnahmefällen zulassen.

(452) Das Bildungsministerium hat wichtige Gründe, die eine Wahrnehmung von nicht-ministeriellen Aufgaben durch das Ministerium erforderlich machen, bisher nicht dargelegt. Solche Gründe sind für den Landesrechnungshof auch nicht erkennbar. Folglich liegt hier ein Ausnahmefall vom Grundsatz, dass in obersten Behörden prinzipiell nur ministerielle Aufgaben wahrgenommen werden sollen, nicht vor.

### **3 Querschnittsaufgaben**

(453) Interne Serviceaufgaben, die ab einer gewissen Größenordnung abteilungsübergreifend für das Funktionieren der Organisation wichtig sind, werden in der öffentlichen

Verwaltung regelmäßig als Querschnittsaufgaben bezeichnet und in eigenen Organisationseinheiten zusammengefasst. Dazu gehören Aufgaben im Haushalts-, Personal-, Beschaffungswesen, inneren Dienst, in der Informationstechnik, Organisation sowie im Controlling/Berichtswesen. Nach der GGO I sollen die Querschnittsaufgaben eines Ressorts in einer „Allgemeinen Abteilung“ zusammengefasst werden.

Nach dem Geschäftsverteilungsplan des IQ M-V gehören zu den Aufgaben des Bereichs 1 „Verwaltung“ u. a. Haushalt, Personalangelegenheiten, Organisation, Arbeitsschutz, Vergaberechtsangelegenheiten, Raumbedarfsplanung, Hausverwaltung in Zusammenhang mit dem BBL, Veranstaltungsmanagement und Veröffentlichungen.

(454) Das in das Ministerium integrierte IQ M-V verfügt somit über einen mit Querschnittsaufgaben beauftragten Verwaltungsbereich, obwohl derartige Aufgaben des Ministeriums im Zuständigkeitsbereich der Abteilung 1 „Allgemeine Abteilung“ liegen. Folglich werden die für die Abteilung 2 des Ministeriums erforderlichen Verwaltungsaufgaben durch verschiedene Organisationseinheiten<sup>154</sup> wahrgenommen. Das verstößt gegen die Grundsätze einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Verwaltung.

(455) Das Ministerium erklärte, der Bereich 1 „Verwaltung“ des IQ M-V sei möglicherweise unzutreffend benannt und solle besser als „Servicebereich“ bezeichnet werden. Inwieweit es zweckmäßig und wirtschaftlich sei, die von ihm im Einzelnen angeführten Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der Abteilung 1 „Allgemeine Abteilung“ zu bündeln, bedürfe einer weitergehenden Prüfung.

(456) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die Aufgaben des Bereichs 1 „Verwaltung“ des IQ M-V sind Unterstützungsaufgaben (mittelbare Aufgaben), die zur Erfüllung der Fachaufgaben (unmittelbare Aufgaben) erforderlich sind und regelmäßig als Querschnittsaufgaben bezeichnet werden. Demzufolge werden – unabhängig von der Benennung der Organisationseinheit – die für die Abteilung 2 des Ministeriums erforderlichen Querschnittsaufgaben nicht nur durch die Abteilung 1, sondern auch durch den Bereich 1 des IQ M-V wahrgenommen.

#### **4 Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen**

(457) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass das Bildungsministerium weder vor der Errichtung des IQ M-V noch später Organisationsuntersuchungen oder Personalbedarfsermittlungen durchgeführt hatte. Das Ministerium gab an, bei der Errichtung des IQ M-V sei zunächst das Personal des L.I.S.A. übernommen worden. Durch die Übertragung weiterer

---

<sup>154</sup> Für die Referatsgruppe 20 durch die Abteilung 1 „Allgemeine Abteilung“ des Ministeriums und für das IQ M-V durch den eigenen Bereich 1 „Verwaltung“.

Aufgaben sei sukzessive der jetzige Personalbestand aufgebaut worden. Der Personalbedarfsrahmen sei mit den Personalkonzepten der Landesregierung vorgegeben und damit entscheidend für das Ministerium gewesen.

(458) Aufgrund der fehlenden Organisationsuntersuchungen ist der Nachweis, dass das Bildungsministerium hinsichtlich der Organisation des IQ M-V die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet hat, nicht erbracht. Zudem wäre es bereits mit der Errichtung des IQ M-V im Jahr 2009 Aufgabe des Ministeriums gewesen, den für die Zwecke des Instituts erforderlichen Personalbedarf zu bestimmen. Auch im Zusammenhang mit der Übertragung weiterer Aufgaben hätte das Ministerium regelmäßig den Personalbedarf überprüfen müssen. Die Personalbedarfsermittlung ist ein wesentliches Instrument der Personaleinsatzsteuerung. Sie dient der effizienten Gestaltung der Organisationsstrukturen sowie der sachgerechten Aufgabenerledigung. Ihre Aufgabe besteht darin, den für eine vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarf zu überprüfen und festzustellen. Die Personalbedarfsermittlung wird deshalb auch nicht durch vorgegebene Personalkonzepte der Landesregierung entbehrlich. Aufgrund der Versäumnisse des Ministeriums ist nicht sichergestellt, dass die Aufgaben im IQ M-V effizient mit angemessener Auslastung der Aufgabenträger erledigt werden.

Der Landesrechnungshof hatte gefordert, dass das Bildungsministerium den für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung notwendigen Personalbedarf des IQ M-V ermittelt. Dieser Personalbedarfsermittlung sollten jedoch eine Aufgabenkritik sowie eine Organisationsuntersuchung vorausgehen, da nur bei optimierten Organisationsstrukturen der tatsächliche Personalbedarf festgestellt werden kann.

(459) Das Ministerium stimmte der Auffassung des Landesrechnungshofes zu, dass vor einer umfassenden Personalbedarfsermittlung eine Organisationsuntersuchung notwendig sei. Es gab zu bedenken, dass die Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung bei der Einrichtung neuer Stellen nicht zwingend eine Personalbedarfsermittlung vorsehen würden. Allerdings dürften neue Stellen nach dem Landeshaushaltsrecht nur aus zwingenden Gründen geschaffen werden. Das Ministerium habe zwar keine ganzheitliche Personalbedarfsermittlung durchgeführt, jedoch sei die Personalsituation des IQ M-V bedarfsbezogen und ganzheitlich im Rahmen des jeweiligen Haushaltsaufstellungsverfahrens berücksichtigt worden. Die Grundsätze des wirtschaftlichen und sparsamen Handelns seien stets eingehalten worden.

(460) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass nur durch eine Personalbedarfsermittlung der für die Zwecke des IQ M-V erforderliche Personalbedarf festgestellt

werden kann. Ohne die Feststellung des tatsächlich benötigten Personalbedarfs kann das Ministerium nicht davon ausgehen, dass es stets wirtschaftlich und sparsam gehandelt hat.

## **5 Veranschlagung von Stellen**

(461) Die Stellenpläne des IQ M-V wiesen im Zeitraum von 2010 bis 2018 Stellen von insgesamt 73 im Jahr 2010 bis insgesamt 150 im Jahr 2018 aus. Das Ministerium gab an, dass das IQ M-V darüber hinaus regelmäßig über weitere Personalressourcen verfügte. Mit den Haushaltsplänen ab 2014 seien daher aus Gründen der Haushaltswahrheit und -klarheit Stellen aus anderen Kapiteln übertragen worden.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das IQ M-V auch in den Haushaltsjahren 2017 und 2018 zusätzlich zu den im Stellenplan ausgewiesenen bzw. aufgrund der Ermächtigung durch das Haushaltsgesetz kapitelübergreifend in Anspruch genommenen Stellen über weitere Personalressourcen verfügte. Dazu gehörte das sogenannte „nebenamtliche“ Personal, welches mit einem Teil seiner Arbeitszeit, einzelne Personen aber auch mit der vollen Arbeitszeit an das IQ M-V abgeordnet war bzw. durch Anrechnungsstunden gewonnen wurde. Das so gewonnene Personal waren ganz überwiegend Lehrkräfte. Diese Personalressourcen betragen nach den Unterlagen des Bildungsministeriums für das Schuljahr 2017/2018 insgesamt 72 Stellen und für das Schuljahr 2018/2019 insgesamt 89,3 Stellen.

(462) Aus dem Stellenplan ergibt sich somit kein vollständiges Bild über die für die Aufgaben des IQ M-V zur Verfügung stehenden Personalressourcen. Das IQ M-V nimmt immer noch wesentlich mehr Personal in Anspruch als dort ausgewiesen ist. Der Stellenplan spiegelt somit nicht den tatsächlichen Personaleinsatz im IQ M-V wider. Dies widerspricht den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit. Auch wenn eine flexible Personalstruktur des IQ M-V zur Wahrnehmung seiner Aufgaben notwendig ist, hält der Landesrechnungshof eine vollständige und transparente Darstellung für geboten.

Der Landesrechnungshof hatte das Bildungsministerium gebeten zu prüfen, wie das regelmäßig „nebenamtlich“ benötigte Personal adäquat im Haushaltsplan dargestellt werden kann.

(463) Das Ministerium gab an, dass es der Forderung des Landesrechnungshofes, die Personalressourcen insgesamt nachvollziehbar auszuweisen, bereits schrittweise nachgekommen sei. Weitere Umsetzungen seien mit dem Haushaltsplanaufstellungsverfahren 2020/2021 beabsichtigt. In vorangegangenen Haushaltsplanaufstellungsverfahren habe das Ministerium mehrfach beantragt, die kapitelübergreifend für das IQ M-V genutzten Stellen entsprechend dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit umzusetzen. Diese Anträge hätten nicht vollständig die Zustimmung des Finanzministeriums gefunden. Das Ministeri-

um wolle auch im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren auf die Umsetzung der dauerhaft genutzten Stellen in das sachlich richtige Kapitel hinwirken. Auch die Nutzung nebenamtlicher Stellen im Rahmen von Abordnungen sei weiterhin dauerhaft für die Aufgabewahrnehmung des IQ M-V erforderlich, da Stellen nicht in ausreichender Anzahl zur Verfügung stünden.

(464) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium die Personalressourcen des IQ M-V nachvollziehbar ausweisen will. Dies sollte sich jedoch nicht nur auf die kapitelübergreifend in Anspruch genommenen Stellen beschränken, sondern auch auf das „*nebenamtlich*“ benötigte Personal ausgeweitet werden.

## 9 Förderung der hauptberuflichen Tätigkeit im Sport

Das Land gewährt Zuwendungen für die Beschäftigung qualifizierter Sportfachkräfte nach Maßgabe einer am 31. Dezember 2016 außer Kraft getretenen Richtlinie. Bei der erforderlichen Überarbeitung der Förderrichtlinie sollten die Kriterien der Mittelverteilung aufgenommen und damit die gewollte Struktur der Förderung festgelegt werden.

Trotz Landesförderung sind in großen Teilen nur unterdurchschnittlich bzw. für die Arbeitsaufgaben unangemessen niedrig dotierte Stellen für hauptberufliche Sportfachkräfte im Land geschaffen worden. Der Landesrechnungshof sieht – bei weiterer Abkopplung von der tariflichen Entwicklung – Probleme künftig qualifizierte hauptberufliche Mitarbeiter im Sportbereich zu finden und zu halten.

(465) Mit Inkrafttreten des Sportfördergesetzes<sup>155</sup> im Jahr 2002 besteht für die Förderung des Sports im Land Planungs- und Finanzierungssicherheit. Die im Sportfördergesetz niedergelegten Ziele sollen u. a. durch die Unterstützung der Sportorganisationen des Landes bei der Sicherung und Erweiterung vorhandener sowie Schaffung neuer Sportangebote erreicht werden. Dazu gehört gemäß § 1 Abs. 3 Sportfördergesetz „die Förderung hauptamtlicher Mitarbeiter“. Mit der „Richtlinie für die Förderung hauptberuflicher Tätigkeit im Sport“<sup>156</sup> soll das Ziel des Landes umgesetzt werden, den Landessportbund bei der Etablierung und Entfaltung seiner Grundstrukturen und der Entwicklung von Sportangeboten zu unterstützen.

Der Landesrechnungshof hat das Zuwendungsverfahren nach dieser Richtlinie geprüft und dazu beim Bildungsministerium, beim Landesförderinstitut, beim Landessportbund (LSB) und bei Sportfachverbänden des Landes Erhebungen angestellt. Er prüfte insbesondere Vorgänge der Haushaltsjahre 2014 bis 2016 – vereinzelt auch für 2017.

Das Landesförderinstitut bewilligte Zuwendungen an den LSB zur Weiterleitung an die Letztempfänger – an Landesfachverbände, Stadt- und Kreissportbünde sowie Vereine – in folgender Höhe:

- 2014: 1.842.675,00 Euro für 150 Stellen;
- 2015: 1.814.250,00 Euro für 149 Stellen;
- 2016: 1.852.900,00 Euro für 154 Stellen.

---

<sup>155</sup> Gesetz zur Sportförderung in Mecklenburg-Vorpommern (Sportfördergesetz – SportFG M-V) vom 9. September 2002, GVOBl. M-V S. 574, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2017 (GVOBl. M-V S. 355).

<sup>156</sup> „Richtlinie für die Förderung hauptberuflicher Tätigkeit im Sport“ vom 16. August 2012, AmtsBl. MV S. 644.

Insgesamt sind im Prüfungszeitraum 2014 bis 2016 rd. 5,5 Mio. Euro nicht rückzahlbare Zuschüsse zu den Beschäftigungsentgelten der Sportfachkräfte nach der o. g. Richtlinie gewährt worden.

## **1 Förderrichtlinie**

(466) Die „Richtlinie für die Förderung hauptberuflicher Tätigkeit im Sport“, die das bis 2016 für Sport zuständige Innenministerium im Jahr 2012 erlassen hatte, ist Ende 2016 außer Kraft getreten. Die Befristung von Verwaltungsvorschriften soll den Vorschriftengeber u. a. veranlassen, in regelmäßigen Abständen zu prüfen, ob inhaltliche Modifizierungen oder Anpassungen angezeigt sind. Bei Fördermaßnahmen sind Erfolgskontrollen vorzunehmen.

Trotz ausgelaufener Richtlinie wurden im Jahr 2017 und 2018 Zuwendungsbescheide weiter nach dieser Förderrichtlinie erlassen.

Das Bildungsministerium wird aufgefordert, kurzfristig eine neue Förderrichtlinie zu erarbeiten. Zur Überarbeitung der Richtlinie hat der Landesrechnungshof im Prüfungsverfahren konkrete Anregungen und Hinweise gegeben.

### **1.1 Förderkriterien**

(467) Die ausgelaufene Förderrichtlinie benennt den geförderten Personenkreis und umreißt umfassend die Aufgaben der hauptberuflichen Sportfachkräfte, die in Mecklenburg-Vorpommern außerhalb der Geschäftsstelle des LSB tätig werden sollen. Die Richtlinie ist – wie auch ihre Vorgängerrichtlinien – nicht darauf ausgerichtet, die Struktur der Beschäftigung von hauptberuflichen Sportfachkräften im Land zu regeln. So legt sie nicht fest, in welcher Anzahl und nach welchen Kriterien Sportkoordinatoren bzw. Geschäftsführungen in den Sportfachverbänden, Landes- und Nachwuchstrainer und Vereinsberater gefördert werden. Ebenso fehlen Kriterien der Verteilung von geförderten hauptamtlichen Vereinssportlehrern auf Vereine in den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten.

(468) Der LSB hat die Aufteilung der Fördermittel für den Prüfungszeitraum bzw. hinsichtlich neuer Kriterien auch ab 2017 erläutert. Demnach erfolgte die Bewilligung dabei grundsätzlich auf der Basis des Sportfördergesetzes in Abstimmung zwischen der Sportorganisation und dem zuständigen Ministerium. Der LSB legte dabei auch die Beschlüsse der Landessporttage als höchstes Gremium des organisierten Sports zugrunde. Einzelne Festlegungen von Landessporttagen zu den hauptberuflichen Stellen waren seit vielen Jahren unverändert gültig: So werden seit 2002 nur Vereinssportlehrer in Vereinen ab 500 Mitgliedern gefördert oder ihr Einsatz erfolgt bei mehreren Vereinen, die in der Summe 500 Mitglieder haben.

Die Aufteilung des größten Teils der Fördermittel – jährlich rd. 1,1 Mio. Euro für Vereinsberater und Vereinssportlehrer – auf die Kreise und kreisfreien Städte erfolgte dann im Wesentlichen im Verhältnis zur Anzahl der dort organisierten LSB-Mitglieder zum 1. Januar des Vorjahres. Zuschüsse von jährlich 700.000 bis 750.000 Euro wurden darüber hinaus für hauptberufliche Sportkoordinatoren, Landes- und Nachwuchstrainer vorgesehen. Ab 2005 wurde durch die Sportgremien eine verringerte Anzahl hauptamtlicher Sportkoordinatoren bei den mitgliederstärksten Fachverbänden festgelegt. Begrenzt wurde nach der Kreisstrukturreform auch die Anzahl der Vereinsberater. Daneben gab es Einzelentscheidungen des LSB-Präsidiums bzw. ausnahmsweise des Geschäftsführers des LSB, für welche hauptberuflichen Stellen jeweils noch verbleibende Fördermittel eingesetzt werden können. Im Ergebnis waren 154 geförderte hauptberufliche Sportfachkräfte<sup>157</sup> im Jahr 2016 wie folgt angestellt:

- bei Stadt- und Kreissportbünden (einschl. Sportjugend): 23 Vereinsberater;
- bei Landesfachverbänden: 18 Sportkoordinatoren/Geschäftsführungen, 6 Landestrainer und 4 Nachwuchstrainer;
- bei Sportvereinen: 93 Vereinssportlehrer und 8 Nachwuchstrainer sowie
- beim LSB selbst: 1 Projektkoordinator im Projekt „KinderBewegungsLand“ und 1 Koordinator im Projekt „Mobile Sportangebote“.

(469) Die „Richtlinie für die Förderung hauptberuflicher Tätigkeit im Sport“ sollte im Rahmen der notwendigen Neufassung die Kriterien der Mittelverteilung benennen. Unbenommen bleibt dabei, Ausnahmen zuzulassen. Durch die Aufnahme der Kriterien in die Richtlinie kann sichergestellt werden, dass Landesinteressen hinsichtlich der Struktur der Förderung ausreichend Raum erhalten.

(470) Das Ministerium hat im Prüfungsverfahren mitgeteilt, dass die empfohlene Aufnahme von Kriterien in die Förderrichtlinie *„sowohl durch den Landessportbund M-V e.V. als auch durch das Bildungsministerium geprüft“* werde.

## **1.2 Geförderter Personenkreis**

(471) Gemäß der „Sonstigen Zuwendungsbestimmungen“ der Förderrichtlinie kann das Ministerium Ausnahmen nach der Verwaltungsvorschrift zulassen. In den Jahren 2014 bis 2016 sind in Anwendung dieser Ausnahmeregelung über den zu fördernden Personenkreis hinaus zwischen einem und vier Projektmitarbeiter bei einzelnen Kreissportbünden und beim LSB selbst gefördert worden.

---

<sup>157</sup> Außerhalb der hier geprüften Förderrichtlinie sind seit 2012 jährlich auch Fördermittel für hauptberufliche Sportfachkräfte, die in der LSB Personalmanagement gGmbH angestellt sind, mit gesonderten Bescheiden direkt nach § 44 LHO gewährt worden.

(472) Der Landesrechnungshof regte an, den zu fördernden Personenkreis zu erweitern und auch Projektmitarbeiter bzw. -koordinatoren zusammen mit ihren allgemein zu umreißenden Projektaufgaben in die Richtlinie aufzunehmen.

(473) Das Bildungsministerium sagte im Prüfungsverfahren eine Prüfung des Vorschlags zu und hielt zwei Varianten einer Richtlinienänderung für möglich: entweder über die Aufführung als Förderbereich oder über eine Ausnahmeregelung.

### **1.3 Zuwendungsvoraussetzungen, Höhe der Zuwendungen und Folgen für die Dotierung der Stellen**

(474) Zuwendungsvoraussetzung nach Nr. 4.2 der Förderrichtlinie ist eine Vergütung der einzustellenden Sportfachkräfte in Anlehnung an den Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder/Tarifgebiet Ost (TV-L) in der jeweils für Mecklenburg-Vorpommern geltenden Fassung. Die Sportfachkräfte sollen – je nach Tätigkeit als Sportkoordinator, Berater oder Trainer – zwischen Entgeltgruppe 9 und Entgeltgruppe 11 eingruppiert werden. Die Richtlinie benennt dabei die notwendigen Qualifikationen für die beschriebenen grundlegenden Aufgaben der geförderten Personengruppen.

Die Richtlinie regelt darüber hinaus in Nr. 5 Höchstbeträge der Zuwendung in Form von Personalkostenzuschüssen von bis zu 1.500 Euro im Monat pro Stelle (entspricht 18.000 Euro im Jahr) bei Nachwuchstrainern und Vereinssportlehrern bzw. von bis zu 2.000 Euro im Monat pro Stelle (entspricht 24.000 Euro im Jahr) bei den übrigen Sportfachkräften. Die Richtlinie begrenzt zudem die Personalkostenzuschüsse auf höchstens 75 % der Arbeitgeberbruttokosten pro Jahr und Stelle. Der Maßnahmeträger hat eine Eigenbeteiligung bzw. das Einwerben von Mitteln Dritter von mindestens 25 % zu gewährleisten.

(475) Die Regelung zu den Höchstbeträgen in Kombination mit der gleichzeitigen Begrenzung der Personalkostenzuschüsse auf 75 % der Arbeitgeberbruttokosten führt dazu, dass die in der Richtlinie als Soll-Vorschrift vorgegebene Zuwendungsvoraussetzung einer Vergütung in Anlehnung an den TV-L in großen Teilen nicht eingehalten wird. Erschwerend kommt hinzu, dass die o. g. Höchstförderbeträge seit dem Jahr 2005 unverändert geblieben sind. Es wurden und werden in der Folge zu einem großen Teil nur unterdurchschnittlich bzw. für die Arbeitsaufgaben unangemessen niedrig dotierte Stellen für hauptberufliche Sportfachkräfte geschaffen. Dies wird im Folgenden anhand der Prüfungsergebnisse aufgezeigt.

(476) Wird bei Nachwuchstrainern oder Vereinssportlehrern der Förderbetrag von 1.500 Euro pro Monat gemäß der Richtlinie nur um 500 Euro monatlich aufgestockt<sup>158</sup>, konnten mit Arbeitgeberbruttoausgaben in dieser Höhe z. B. im Jahr 2016 nur ein Bruttogehalt von unter 1.700 Euro pro Monat finanziert werden.<sup>159</sup> Monatliche Gehälter von unter 1.700 Euro bei Vereinssportlehrern bzw. Trainern sind für attraktive Vollzeitstellen unzureichend. Die Gehälter nach diesen Vorgaben erreichen zwar Mindestlohnhöhe, liegen im Ergebnis jedoch unter der bundesweiten Niedriglohnschwelle für das betrachtete Jahr. Sie unterlaufen damit auch Nr 4 der Richtlinie, nach der der Maßnahmeträger sicherstellen soll, dass die Vergütung in Anlehnung an die Entgeltgruppen E 9 bis E 11 TV-L erfolgt.

(477) Der Landesrechnungshof stellte bei stichprobenweiser Prüfung von Arbeitsverträgen und Zahlungsvorgängen unterdurchschnittliche bzw. für die Arbeitsaufgaben unangemessen niedrige Vergütungen bei den mit Landesmitteln geförderten Sportfachkräften fest.

Im Bereich der Sportkoordinatoren/Geschäftsführer bei Landesfachverbänden zeigte sich für 2016, dass nur die Hälfte der geförderten Sportfachkräfte eine Vergütung erreichte, die oberhalb von E 9 Stufe 2 TV-L lag.<sup>160</sup> Der Durchschnitt der monatlichen Bruttogehälter der nicht geringfügig beschäftigten Sportkoordinatoren lag bei rd. 2.900 Euro pro Monat und damit an der Untergrenze des gesetzten Rahmens. Auch sonstige tarifliche Bestimmungen des TV-L wurden nicht angewendet, so wurden tariflich vorgesehene Verbesserungen der Entgelte nicht oder nicht zeitnah umgesetzt. Drei Fachverbände vergüteten ihre Koordinatoren unterhalb einer E 3 TV-L in Voll- bzw. Teilzeit.<sup>161</sup>

Die Gruppe der nach der Richtlinie geförderten Landes- und Nachwuchstrainer erhielt noch einmal deutlich weniger Bruttogehalt als Sportkoordinatoren bei Landesfachverbänden. Die Trainergehälter für die nach der Richtlinie geförderten 18 Beschäftigten lagen im Durchschnitt 2016 bei rd. 2.430 Euro pro Monat, im Einzelfall gab es noch in 2017 Arbeitsverträge mit Gehältern unterhalb von 2.300 Euro pro Monat. Insbesondere neu eingestellten Trainern wurden keine adäquaten Arbeitsverträge angeboten. Der zu erbringende Eigenanteil von mindestens 25 % an der Finanzierung der jeweiligen Stelle war

---

<sup>158</sup> Vgl. Nr. 5.2 b) und e) der Richtlinie: Personalkostenzuschüsse bis zu 1.500 Euro im Monat pro Stelle, höchstens jedoch bis zu 75 % der Arbeitgeberbruttokosten Jahr/Stelle in Kombination mit Nr. 4.3 der Richtlinie, nach der der Maßnahmeträger zu gewährleisten hat, dass eine Eigenbeteiligung von mindestens 25 % der Personalausgaben aus Eigenmitteln oder durch die Beteiligung Dritter erbracht wird.

<sup>159</sup> Bei 1.700 Euro Bruttogehalt ergaben sich in 2016 noch ca. 350 Euro Arbeitgeberanteile für Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherungen, sodass sich daraus Arbeitgeberbruttokosten in Höhe von 2050 Euro/Monat ergeben.

<sup>160</sup> Da alle Sportkoordinatoren berufserfahren waren, ist hier auf das tarifliche Entgelt des TV-L der Entgeltgruppe 9 mindestens der Stufe 2 i. H. v. 2.885,11 Euro/Monat abgestellt worden.

<sup>161</sup> Die geforderte Qualifikation für Sportkoordinatoren/Geschäftsführer gibt die Richtlinie folgendermaßen an: „Sportfachkräfte mit gültiger DOSB-Lizenz der 1. oder 2. Lizenzstufe (vorrangig Vereinsmanager-Lizenz) oder Sportfachkräfte mit gültiger DOSB-Lizenz der 3. Lizenzstufe (vorrangig Vereinsmanager-Lizenz) und mit Bachelor-/Fachschulabschluss ggf. Master-/Diplomabschluss vorzugsweise auf dem Gebiet des Sports“.

dabei jeweils eingehalten worden. Diese Zuwendungsvoraussetzung der Richtlinie trug in der Gruppe der Nachwuchs- und Landestrainer nicht zu einer sachgerechten Vergütung bei, da die jeweiligen Arbeitgeber die Fördermittel sehr unterschiedlich mit eigenen Mitteln bzw. Drittmitteln ergänzten.

(478) Nach Ansicht des Landesrechnungshofes steht die gegenwärtige Ausgestaltung der Förderung, die im Ergebnis zu niedrigen Vergütungen der Sportfachkräfte führt, nicht im Einklang mit der besonderen Bedeutung, die die Landesregierung dem Sport beimisst. Der Landesrechnungshof befürchtet – bei weiterer Abkopplung von tariflichen Entwicklungen – Probleme, künftig qualifizierte hauptberufliche Mitarbeiter im Sportbereich zu finden und zu halten.

Im Hinblick auf die bereits seit 2005 unveränderten Maximalförderbeträge in der Förderrichtlinie hält der Landesrechnungshof Anpassungen für geboten. Nur so können die Sportfachkräfte die – laut Förderrichtlinie – sicherzustellende Vergütung in Anlehnung an den TV-L erhalten.

(479) Der Empfehlung des Landesrechnungshofes zur Anpassung der Förderbeträge folgt das Ministerium grundsätzlich. Es verweist dazu auf den nächsten Doppelhaushalt 2020/2021. *„Um Gehälter in Anlehnung des TV-L durchgängig zahlen zu können, ist der Ansatz im Landeshaushalt für dieses Förderprogramm entsprechend zu erhöhen. Eine Erhöhung der Förderbeträge ohne ausreichende zusätzliche Mittel würde zu einer wesentlichen Reduzierung der geförderten Stellen führen und damit die positiven Ergebnisse der hauptamtlichen Struktur im Land stark abschwächen.“* Das Ministerium stimmte mit dem Landesrechnungshof überein, dass stellenweise unterdurchschnittliche bzw. für die Arbeitsaufgaben unangemessen niedrige Gehälter gezahlt würden. *„Mit der [...] gestrebten Erhöhung der Maximalfördersätze seitens des Bildungsministeriums soll den Problemen beim künftigen Akquirieren hauptberuflicher Mitarbeiter im Sportbereich entgegengewirkt werden. Damit wird das Berufsbild attraktiver und perspektivreicher.“*

Der Lösungsvariante, den Eigenanteil der Zuwendungsempfänger von mindestens 25 % zu dem geförderten Anteil des Landes entsprechend zu erhöhen, will das Bildungsministerium dagegen nicht folgen. Es wandte im Prüfungsverfahren ein, die meisten Sportvereine und -verbände seien aufgrund der ungünstigen Rahmenbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern nicht in der Lage, ausreichende finanzielle Mittel selbst aufzubringen oder bei Dritten (u. a. Wirtschaft) einzuwerben. Das Ministerium verwies darauf, dass mit der angestrebten Erhöhung der Fördersätze des Landes zudem automatisch auch bei 25-prozentiger Beteiligung die Beträge steigen würden, die von den Vereinen bzw. Verbänden zu tragen seien.

(480) Der Landesrechnungshof sieht die Anstrengungen des Landes, dem Sport eine ausreichende Förderung zu gewähren. Er hält es für erforderlich, dass sich das Bildungsministerium zügig mit der ausgelaufenen Richtlinie befasst.

## **2 Prüfung von Verwendungsnachweisen**

(481) In dem mehrstufigen Förderverfahren nach der geprüften Richtlinie ist auch das Verwendungsnachweisverfahren in zwei Schritten geregelt: Nach der Förderrichtlinie erbringen die Letztempfänger bis zum 31. Januar des Folgejahres gegenüber dem LSB Einzelnachweise über die Mittelverwendung im jeweiligen Fachverband, Verein oder Stadt- bzw. Kreissportbund. Bis zum 30. Juni des jeweiligen Jahres müssen bereits vom LSB geprüfte Einzelnachweise der Letztempfänger listenmäßig zusammengefasst und gegenüber der Bewilligungsstelle im sog. „Gesamtverwendungsnachweis“ dargestellt werden. Ein zusammengefasster Sachbericht, der die Arbeit von rd. 150 Trainern, Sportkoordinatoren, Vereinsberatern, Vereinssportlehrern und einzelnen Projektmitarbeitern darstellt, ist ebenfalls vorzulegen. Zudem ist der Mittelabfluss vom LSB zu den Letztempfängern nachzuweisen. Im Prüfungszeitraum waren dem Gesamtverwendungsnachweis des LSB auch immer die rd. 150 Einzelverwendungsnachweise in Kopie beigelegt.

(482) Der Landesrechnungshof hat dazu festgestellt, dass die Verwendungsnachweise der Letztempfänger sowohl vom LSB als auch vom Landesförderinstitut geprüft wurden. In einem Jahr hat sich der Prüfprozess beim Landesförderinstitut dann über ein Jahr und acht Monate hingezogen.

(483) Der Landesrechnungshof hat weiter festgestellt, dass die Frist bis zum 31. Januar des Folgejahres von rd. 40 % der Letztempfänger nicht eingehalten wurde. Dies betraf überwiegend ehrenamtlich geführte Sportvereine. Er schlug daher vor, den Vorlagetermin angemessen zu verlängern. Künftig sollten Verwendungsnachweise nicht doppelt geprüft werden. Die rd. 150 Einzelverwendungsnachweise der Letztempfänger müssen nicht zunächst beim LSB und dann nochmals beim Landesförderinstitut geprüft werden.

(484) Das Bildungsministerium will zukünftig auf eine zeitnahe Prüfung der eingereichten Verwendungsnachweise beim beliebigen Landesförderinstitut achten. Im Zuge der Richtliniennovellierung werde eine Änderung der derzeitigen Terminkette im Verwendungsnachweisverfahren geprüft. Zudem werde auch geprüft, ob sich das Landesförderinstitut auf die Prüfung der Gesamtverwendungsnachweise des LSB beschränken kann.

## 10 Förderung von Projekten im Sport

**In das Zuwendungsverfahren ist neben dem Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern zusätzlich das Bildungsministerium eingebunden. Dies führt zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand. Potentielle Zuwendungsempfänger – häufig ehrenamtliche Vereine – haben Informationsanträge beim Ministerium, Anträge auf vorzeitigen Maßnahmebeginn und formgebundene Förderanträge beim Landesförderinstitut zu stellen. Bei Projekten mit mehrjähriger Laufzeit sollte der Bewilligungszeitraum erweitert werden.**

(485) Auf Grundlage des Sportfördergesetzes<sup>162</sup> stellt das Land Mecklenburg-Vorpommern Zuwendungen für die allgemeine Förderung des Sports zur Verfügung. Im Zeitraum von 2012 bis 2017 wurden jährlich 8,7 Mio. Euro beim zuständigen Ministerium veranschlagt. Diese Mittel erhält überwiegend der LSB, die er zum größten Teil im Rahmen seiner Förderrichtlinien als Projektförderung an seine Mitgliedsvereine und -organisationen (Sportvereine und -verbände) gewähren kann. Darüber hinaus kann bei besonderem Landesinteresse das für den Sport zuständige Ministerium nach dem Sportfördergesetz unmittelbar Mittel für Maßnahmen zur Förderung des Sports bewilligen.

Der Landesrechnungshof hat das Zuwendungsverfahren nach der „Richtlinie zur Förderung von Projekten im Sport in Mecklenburg-Vorpommern“ (Sportprojektförderrichtlinie)<sup>163</sup> geprüft. Die örtlichen Erhebungen fanden bei dem für Sport zuständigen Bildungsministerium, beim Landesförderinstitut, beim LSB und bei Landesfachverbänden statt. Die Prüfung umfasste schwerpunktmäßig Vorgänge der Haushaltsjahre 2015 und 2016 – vereinzelt auch Vorgänge der Haushaltsjahre 2014 und 2017. Ziel der Prüfung war festzustellen, ob die Fördermittel ordnungsgemäß und wirtschaftlich für die Förderung von Projekten im Sport eingesetzt werden.

### 1 Parallele Förderverfahren

(486) Mit der Sportprojektförderrichtlinie gewährt das Land Zuwendungen an Träger der öffentlichen Sportverwaltung (Kreis-, Stadt- und Gemeindeverwaltung), an Vereine, Stadt- und Kreissportbünde sowie Fachverbände des LSB und an nicht dem LSB angehörende Vereine und Verbände. Es können Projekte und Veranstaltungen gefördert werden, die auf sportlich

---

<sup>162</sup> Gesetz zur Sportförderung in Mecklenburg-Vorpommern (Sportfördergesetz – SportFG M-V) vom 9. September 2002, GVOBl. M-V S. 574, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. September 2017 (GVOBl. M-V S. 355).

<sup>163</sup> „Richtlinie zur Förderung von Projekten im Sport in Mecklenburg-Vorpommern“ (Sportprojektförderrichtlinie) vom 1. September 2016, AmstBl. M-V S. 974.

bedeutsame Aufgaben sowie auf die Förderung sportlicher Aktivitäten im Bereich des Freizeit-, Breiten-, Behinderten- und Gesundheitssports für ausgewählte Zielgruppen in der Bevölkerung ausgerichtet sind. Darüber hinaus können auch Sportveranstaltungen von regionaler, überregionaler und internationaler Bedeutung sowie Modellversuche gefördert werden. Im Prüfungszeitraum 2014 bis 2016 wurden für mehr als 40 Projektvorhaben Zuwendungen mit einem jährlichen Volumen von rd. 100.000 Euro vom Landesförderinstitut als Bewilligungsstelle gewährt.

Darüber hinaus erhält der LSB für allgemeine Sportfördermaßnahmen in den Bereichen des Breiten-, Freizeit- und Leistungssports Fördermittel des Landes. Von diesen Mitteln reicht er jährlich Zuwendungen von rd. 140.000 Euro bis 150.000 Euro im Rahmen der „Richtlinie des Landessportbundes M-V e.V. zur Förderung von Projekten des Breitensports“ aus. Hiernach können Vereine, Stadt- und Kreissportbünde sowie Landessportfachverbände für ihre Sportveranstaltungen bzw. innovativen Sportvorhaben und -projekte Fördermittel erhalten, wenn sie ordentliches und gemeinnütziges Mitglied des LSB sind.

(487) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes überschneiden sich die beiden o. g. Richtlinien. Es könnten Maßnahmeträger Zuwendungen für ihre Projekte sowohl beim Ministerium als auch beim LSB beantragen. Dies führt zu regelmäßigem Abstimmungsbedarf zwischen dem Ministerium, dem Landesförderinstitut und dem LSB, um eine Doppelförderung auszuschließen. Dies erhöht den Verwaltungsaufwand und vermindert die Transparenz. Der Verwaltungsaufwand könnte reduziert werden, indem die gesamten Fördermittel für Projekte des Sports dem LSB als Beliehener zugewiesen werden. Der LSB könnte die Fördermittel – ohne koordinierende Absprachen mit dem Ministerium oder dem Landesförderinstitut – an den Kreis der potentiellen Zuwendungsempfänger ausreichen. Einzelne Projekte, die nicht von der derzeitigen Zielgruppe des LSB durchgeführt wurden, könnten künftig auch über ihn abgewickelt werden. Hierzu müssten die Förderbestimmungen in der Sportprojektförderrichtlinie des Ministeriums geändert und entsprechende Ausnahmen vorgesehen werden.

(488) Das Bildungsministerium beabsichtigt nicht, die Förderbestimmungen der Sportprojektförderrichtlinie zu ändern bzw. dem LSB entsprechende Ausnahmen gegenüber Nichtmitgliedern einzuräumen. Der LSB sei entsprechend seiner Satzung ausschließlich seinen Mitgliedern gegenüber verantwortlich. Hinzu käme, dass die Intentionen der Landesregierung nicht in jedem Fall mit denen der Sportorganisation deckungsgleich sein müssten.

## 2 Antragsbearbeitung

### 2.1 Verwaltungsaufwand

(489) Nach den Regelungen in der Sportprojektförderrichtlinie hat die Antragsbearbeitung durch zwei Stellen – das für Sport zuständigen Ministerium und das Landesförderinstitut – zu erfolgen. Zunächst hat der Maßnahmeträger einen formlosen Informationsantrag an das Ministerium zu stellen. Dort sind die Informationsanträge auf „Förderwürdigkeit und Finanzierbarkeit“ zu prüfen. Die vorgeprüften Informationsanträge sind anschließend an das Landesförderinstitut als Bewilligungsstelle zur weiteren Bearbeitung zu übergeben. Im Rahmen der verwaltungstechnischen Abwicklung der Zuwendung hat das Landesförderinstitut den Antragsteller über die Entscheidungen der Inaussichtstellung der Förderung und der Zulassung des vorzeigenden Maßnahmebeginns schriftlich zu informieren. Der formgebundene Antrag des Maßnahmeträgers auf Gewährung einer Zuwendung ist nach der Richtlinie anschließend beim Landesförderinstitut einzureichen.

(490) Die grundsätzlich erfolgte zusätzliche Einbindung des Ministeriums in das Verfahren in Form der Vorprüfung der Anträge zieht nach Ansicht des Landesrechnungshofes einen unvermeidbaren hohen Verwaltungsaufwand nach sich, der auch das Bewilligungsverfahren unnötig verlängert.

Der Landesrechnungshof hat schon mehrfach die Auffassung vertreten<sup>164</sup>, dass das gesamte Zuwendungsverfahren nur durch eine Stelle bearbeitet werden sollte. Dabei bleibt es.

(491) Das Bildungsministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes nicht, dass das gesamte Zuwendungsverfahren nur durch eine Stelle bearbeitet werden solle. Die Förderung von Sportveranstaltungen mit besonderer regionaler, überregionaler und internationaler Bedeutung sowie von Modellversuchen, Projekten und sportlichen Aktivitäten im Bereich des Freizeit-, Breiten-, Behinderten- und Gesundheitssports sei keine Regelförderung, sondern solle vielmehr zielgerichtet zur Unterstützung ausgewählter Zielgruppen und entwicklungsrelevanter Schwerpunktthemen im Sinne der Sportpolitik Mecklenburg-Vorpommerns durchgeführt werden. Die Sachkenntnis für eine Auswahl läge nur bei dem für die Entwicklung des Sports zuständigen Fachministerium. Zudem hat das Ministerium eingewandt, dass die zusätzlich anfallenden Aufgaben auch für den LSB einen zusätzlichen personellen und damit auch finanziellen Aufwand bedeuten würden, der gegebenenfalls im Rahmen der institutionellen Förderung vom Land zu unterstützen wäre.

---

<sup>164</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2011): Jahresbericht 2011 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2011, Tzn. 159-166.

(492) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Verwaltungsaufwand im Bereich der Förderung von Projekten im Sport reduziert werden kann. Er behält sich vor, das Verwaltungsverfahren in weiteren Prüfungen näher zu betrachten.

## 2.2 Zuständigkeit

(493) Das Landesförderinstitut hat nach den Regelungen der Sportprojektförderrichtlinie den Antragsteller über die Entscheidungen der Inaussichtstellung der Förderung und auch über die Zulassung des vorzeitigen Maßnahmebeginns schriftlich zu informieren.

(494) Entgegen dieser Regelungen teilte das Ministerium den Maßnahmeträgern die Entscheidungen über die Inaussichtstellung der Förderung mit. In den Fällen, in denen im laufenden Haushaltsjahr noch Mittel zur Verfügung standen, erhielten einzelne Maßnahmeträger als „Nachrücker“ Fördermittel. Auch hier traf das Ministerium die Auswahlentscheidung und teilte diese dem Antragsteller mit.

(495) Mit den Informationsanträgen an das Ministerium beantragte die Mehrzahl der potenziellen Zuwendungsempfänger zugleich den vorzeitigen Maßnahmebeginn. Das Ministerium genehmigte die Anträge fast ausnahmslos und teilte dies den Antragstellern schriftlich mit, in der Regel im Folgejahr. Mit den Anträgen auf Förderung der Projekte reichten die Antragsteller auch die Zustimmung des Ministeriums zum vorzeitigen Maßnahmebeginn beim Landesförderinstitut ein. Das Landesförderinstitut erstellte die Zuwendungsbescheide und bestimmte regelmäßig, dass der Bewilligungszeitraum „mit dem Datum der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn“ des Ministeriums beginne.

Darüber hinaus genehmigte das Ministerium im Einzelfall auch den vorzeitigen Maßnahmebeginn für das noch laufende Haushaltsjahr 2015, obwohl die Haushaltsmittel dafür erst im kommenden Haushaltsjahr 2016 zur Verfügung standen. Dadurch konnte der Maßnahmeträger entgegen haushaltsrechtlicher Bestimmungen bereits im Haushaltsjahr 2015 mit der Maßnahme beginnen und Ausgaben leisten.

(496) Entgegen den Vorschriften hat nicht das Landesförderinstitut als Bewilligungsstelle, sondern das Ministerium die Entscheidungen über die Inaussichtstellung der Förderung und die Genehmigungen zum vorzeitigen Maßnahmebeginns erteilt. Auch widerspricht es den Bestimmungen, dass das Ministerium die als Ausnahme vorgesehene Möglichkeit zum vorzeitigem Maßnahmebeginn zur Regel hat werden lassen. Nicht zulässig war es zudem, den vorzeitigen Maßnahmebeginn für das noch laufende Haushaltsjahr 2015 zu gestatten. Durch diese Vorgehensweise hatte das Ministerium als unzuständige Stelle nicht nur gegen die Förderrichtlinie, sondern auch gegen den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Jährlichkeit verstoßen.

(497) Das Ministerium folgt gemäß seiner Stellungnahme im Prüfungsverfahren den Beanstandungen des Landesrechnungshofes. Die Genehmigung eines vorzeitigen Maßnahmebeginns werde künftig ausschließlich durch das Landesförderinstitut erfolgen. Auch der Hinweis, dass ein vorzeitiger Maßnahmebeginn nur in Ausnahmefällen erteilt werden soll, werde künftig beachtet.

### **2.3 Finanzierungspläne**

(498) Bei einer Projektförderung besteht der Finanzierungsplan aus einer aufgegliederten Berechnung der mit demwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben und einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung. Der Finanzierungsplan ist hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich. Einzelansätze dürfen nur um bis zu 20 % überschritten werden, soweit die Überschreitungen durch entsprechende Einsparungen bei anderen Einzelansätzen ausgeglichen werden können. Nur im Einzelfall darf die Bewilligungsbehörde eine Überschreitung der Einzelansätze um mehr als 20 % zulassen, ansonsten muss das Finanzministerium um Zustimmung gebeten werden.

(499) Mehrere Finanzierungspläne waren in Einnahmen und Ausgaben nicht ausgeglichen. Das Landesförderinstitut hatte in diesen Fällen die beantragten Ausgaben nicht in voller Höhe anerkannt, aber die geplanten Einnahmen für die beantragten Projekte in voller Höhe belassen. Dadurch standen bei einigen Projekten mehr Einnahmen zur Verfügung als zur Erreichung deswendungszwecks notwendig waren. Diese Ausgaben hätte derwendungsempfänger nach dem Subsidiaritätsgrundsatz nicht leisten dürfen. Auch hat das Landesförderinstitut die Änderung der Finanzierung in seinen Antragsprüfvermerken nicht begründet.

(500) Das Landesförderinstitut hat die Allgemeinen Nebenbestimmungen zur Projektförderung (ANBest-P) unverändert zum Bestandteil der Zuwendungsbescheide erklärt. Dadurch ist der Finanzierungsplan insgesamt in Einnahmen und Ausgaben verbindlich. Dem widersprach allerdings die weitere Regelung in den Bescheiden, dass der Finanzierungsplan nur hinsichtlich der Höhe der Einnahmen verbindlich ist. Somit bestand für die Höhe der Ausgaben des Projektes keine Verbindlichkeit. Einige Zuwendungsempfänger überschritten daraufhin Einzelansätze für Ausgaben um mehr als 20 %, ohne dass die Zustimmung des Landesförderinstituts eingeholt wurde. Das Landesförderinstitut hat die Überschreitung der Ausgabeansätze bei der Prüfung der Verwendungsnachweise nicht beanstandet und damit selbst gegen die zuwendungsrechtlichen Vorschriften verstoßen.

(501) Auch hat das Landesförderinstitut die Regelungen zum Gegenstand der Förderung der Sportprojektförderrichtlinie nicht bei allen Zuwendungsempfängern einheitlich und konse-

quent angewandt. Bei einigen Maßnahmeträgern hat es z. B. die in den Finanzierungsplänen beantragten Verpflegungsausgaben als zuwendungsfähig anerkannt und bei anderen Projekten wiederum nicht. Die Regelungen in der Sportprojektförderrichtlinie sehen aber Ausgaben dafür durchaus vor. Eine Begründung, warum in diesen Fällen die Verpflegungsausgaben nicht zu den Sachausgaben zählen, erfolgte nicht.

(502) Der Landesrechnungshof hat auf den Grundsatz des ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns hingewiesen. Gleiche Sachverhalte müssen auch gleich behandelt werden. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Bestimmungen der Sportprojektförderrichtlinie regelgerecht angewendet und die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes beachtet werden.

(503) Das Ministerium bestätigte, dass die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben im Finanzierungsplan einnahme- und ausgabenseitig hätten gleich dargestellt werden müssen. Der Hinweis des Landesrechnungshofes, den Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses für verbindlich zu erklären, werde künftig beachtet. Des Weiteren sei beabsichtigt, die Zuwendungsempfänger im Zuwendungsbescheid zu unterrichten, warum ein Teil der Gesamtausgaben bei Festlegung der Förderfähigkeit nicht berücksichtigt werden könne. Zudem werde das Landesförderinstitut künftig auf die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes achten.

## **2.4 Projekte mit mehrjährigen Laufzeit**

(504) Nach den Regelungen in der Sportprojektförderrichtlinie ist der Bewilligungszeitraum für die Maßnahmen auf das laufende Haushaltsjahr begrenzt. Bei mehrjährigen Projekten muss für jedes Haushaltsjahr erneut ein Antrag gestellt werden.

(505) Unter den vom Land geförderten Projekten waren auch Projekte, die eine mehrjährige Laufzeit hatten und für die entsprechend jährlich ein Informationsantrag an das Ministerium und ein Antrag auf Förderung an das Landesförderinstitut gestellt werden musste. Die Anträge wurden – wie alle anderen Anträge auch – bewilligt, abgerechnet und geprüft.

Besonders deutlich wird die Verfahrensweise der Aufteilung eines Projektes auf mehrere Haushaltsjahre bei dem Projekt des Landesschützenverbandes M-V e. V.: *„Erfassung der Schießstätten in M-V unter Einbeziehung umweltrechtlicher und sicherheitstechnischer Aspekte“*. Dieses Projekt – in „Finanzierungskooperation“ zwischen dem Innenministerium und dem damaligen Wirtschaftsministerium – war von vornherein auf mehrere Jahre ausgerichtet. Der Förderzeitraum umfasste zunächst den Zeitraum von Anfang März 2015 bis Ende Oktober 2016 und wurde später bis Ende Oktober 2018 verlängert. Das Landesförderinstitut erließ im Prüfungszeitraum 2015/2016 dazu zwei Bescheide. Zunächst wurde der Bewilli-

gungszeitraum des „1. Teilabschnittes“ vom 3. März 2015 bis 31. Dezember 2015 festgelegt. Mit einem zweiten Bescheid wurde der Bewilligungszeitraum für den „2. Teilabschnitt“ vom 3. März 2015 bis 31. Oktober 2016 bestimmt. Damit war das Projekt überjährig und widersprach der Sportprojektförderrichtlinie.

(506) Der Landesrechnungshof hält es für nicht sachgerecht, mehrjährige Projekte auf mehrere Haushaltsjahre aufzuteilen, da eine Abgrenzung der Fördermaßnahme nur schwer umsetzbar ist. Zudem verursacht die jährlich wiederkehrende Antragstellung nicht nur beim Zuwendungsempfänger, sondern auch bei der Bewilligungsstelle einen hohen Verwaltungsaufwand.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine Verfahrensweise mit einem längeren Bewilligungszeitraum als einem Haushaltsjahr zu prüfen. Der notwendige Handlungsspielraum der Bewilligungsbehörde aufgrund der Verpflichtungsermächtigungen für den Zuwendungstitel „Allgemeine Sportförderungsmaßnahmen“ liegt vor, allerdings ist die Höhe der Verpflichtungsermächtigung zu überprüfen. Zudem ist es erforderlich, die gültige Sportprojektförderrichtlinie von 2016 im Punkt 4.4 (Bewilligungszeitraum) zu ändern.

(507) Das Bildungsministerium prüft die Veranschlagung einer Verpflichtungsermächtigung im Bereich der Förderung von Projekten im Sport.

### **3 Verwendungsnachweise und ihre Prüfung**

(508) Die Zuwendungsempfänger haben den Bewilligungsbehörden nach Maßgabe der ANBest-P bestimmte Sachverhalte unverzüglich anzuzeigen. Hierzu zählen die Änderung der Finanzierung, das Nichterreichen des Zweckzwecks und das Nichtverbrauchen der ausgezahlten Beträge oder auch sonstige für die Bewilligung der Zuwendung maßgebliche Umstände.

(509) Mehrere Zuwendungsempfänger haben diese Mitteilungspflichten nicht eingehalten. Einzelne haben die Finanzierungsänderungen im Sachbericht zum Verwendungsnachweis begründet, andere nicht. Ein Antrag auf Zustimmung zur Abweichung vom Finanzierungsplan wurde nicht gestellt. Das Landesförderinstitut hat die versäumten Mitteilungen bei der Prüfung der Verwendungsnachweise regelmäßig nicht beanstandet.

(510) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Zuwendungsempfänger auch nach Vorlage des Finanzierungsplans verpflichtet sind, u. a. die Höhe der abgerufenen oder ausgezahlten Beträge, die sie nicht innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckzwecks verbraucht haben und die Überschreitung der Einzelsätze um mehr als 20 % anzuzeigen. Ansonsten liegt eine zweckwidrige Verwendung der

Zuwendung vor, da die Zuwendung nur entsprechend dem verbindlichen Finanzierungsplan verwendet werden darf. Dadurch war die Voraussetzung für einen teilweisen Widerruf und die Rückforderung der entsprechenden Beträge nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO gegeben. Der Landesrechnungshof hat das Landesförderinstitut aufgefordert, stärker auf die Einhaltung der Mitteilungspflichten der Zuwendungsempfänger zu achten und den Erstattungsanspruch einschließlich des Zinsanspruches des Landes durchzusetzen, wenn der Zuwendungsempfänger seinen Mitteilungspflichten nicht rechtzeitig nachkommt.

(511) Das Bildungsministerium hat eingeräumt, dass der Landesrechnungshof zu Recht die Nichteinhaltung der Mitteilungspflichten bemängelt hat. Es hat aber auch angemerkt, dass es sich bei den Antragstellern bzw. Zuwendungsempfängern größtenteils um ehrenamtlich tätige Personen handele, die zum Teil beruflich sehr eingespannt seien und zudem nicht tagtäglich mit dem Haushalts- oder speziell dem Zuwendungsrecht zu tun hätten. Dennoch werde das Landesförderinstitut künftig auf die Einhaltung der Mitteilungspflichten der Zuwendungsempfänger einwirken und etwaige Erstattungsansprüche des Landes durchsetzen, wenn Zuwendungsempfänger ihren Mitteilungspflichten nicht nachkämen.

## **Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt**

### **11 Nettoerlöse aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung im Bereich Fischerei**

**Die Veranschlagung der Einnahmen aus der Gewässerverwaltung als Differenzbetrag nach Abzug der Bewirtschaftungsausgaben im Bereich Fischerei entspricht nicht dem Prinzip der Bruttoveranschlagung. Weder der Haushaltsplan noch die Haushaltsrechnung geben Aufschluss über die tatsächliche Höhe der Einnahmen und Ausgaben.**

**Das Landwirtschaftsministerium ist gehalten, vor der anstehenden Neuverpachtung der Fischereirechte des Landes an die Binnenfischer die seit 2003/2004 geänderten Rahmenbedingungen zu analysieren, zu bewerten und die Ergebnisse bei der Neubestimmung der Pachthöhe zu berücksichtigen.**

**Die Höhe der Entgelte für die Nutzung von Kleinstgewässerflächen zum Gebrauch von Bootsstegen, Bootshäusern und Bootsliegeplätzen sollte überprüft werden. Besonderes Augenmerk ist auf die Höhe des Mindestnutzungsentgeltes je Nutzungsvertrag zu richten.**

(512) Der Landesrechnungshof hat die Nettoeinnahmen bei Titel 0802 124.02 „Nettoerlöse aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung“ aus dem Bereich Fischerei<sup>165</sup> stichprobenweise geprüft. Gegenstand der Prüfung waren die sich aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen dem Land, vertreten durch das Landwirtschaftsministerium und der Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH (Landgesellschaft) ergebenden Leistungen zur Verwaltung und Verwertung der landeseigenen Gewässer sowie der landeseigenen Fischereirechte auf den Bundeswasserstraßen. Im Fokus der Prüfung stand insbesondere die Steuerung der Aufgabenwahrnehmung durch das Ministerium. Der Prüfungszeitraum umfasste schwerpunktmäßig die Jahre 2013 bis 2017. In diesem Zeitraum hat das Ministerium rd. 2,2 Mio. Euro vereinnahmt.

#### **1 Veranschlagung im Landeshaushalt**

(513) Das Ministerium veranschlagt bei Titel 0802 124.02 „Nettoerlöse aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung“ Teilbereich Fischerei den Saldo aus Einnahmen und Ausgaben

---

<sup>165</sup> Die außerdem an dieser Haushaltsstelle ausgewiesenen Nettoeinnahmen aus landwirtschaftlichen Objekten des Ressortvermögens hat er nicht betrachtet.

für die Verwaltung und Verwertung des Ressortvermögens. Im Prüfungszeitraum waren dies durchschnittlich rd. 397.000 Euro je Haushaltsjahr.

(514) Bis zum Doppelhaushalt 2016/2017 gaben die Haushaltspläne keinen Aufschluss über die Höhe der Pachteinahmen aus fischereilicher und sonstiger Nutzung. Die Höhe der der Landgesellschaft zustehenden Vergütung bzw. der Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsausgaben an landeseigenen Gewässern blieb ebenfalls verborgen.

(515) Der Landesrechnungshof sah einen Widerspruch zu § 15 Abs. 1 LHO, wonach Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen sind (Bruttoveranschlagung). Er hielt den Hinweis auf eine vom Grundsatz abweichende Nettoveranschlagung ausschließlich in den Erläuterungen zum Titel für eine Ausnahmeregelung für nicht ausreichend. Der Landesrechnungshof hatte die Erwartung ausgesprochen, dass das Ministerium künftig die Einnahmen und die Ausgaben unter Beachtung des Bruttoprinzips veranschlagt. Das schafft Transparenz. Das Parlament wird in die Lage versetzt, in Kenntnis der tatsächlichen Höhe der zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben über die Verwendung der Haushaltsmittel zu entscheiden und damit sein Budgetrecht und die parlamentarische Haushaltskontrolle wirksam wahrzunehmen.

(516) Das Ministerium führte dazu aus, das Finanzministerium habe im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum Doppelhaushalt 2016/2017 mögliche Probleme bei der Nettoveranschlagung gesehen. Um den Anforderungen des § 15 Abs. 1 Satz 4 LHO zu genügen, seien ab dem Haushaltsjahr 2016 die Erläuterungen zum Titel um eine rechnerische Herleitung der Ansätze ergänzt worden. Mit Blick auf die in der Kommentarliteratur bezeichneten Anforderungen des § 15 Abs. 1 Satz 3 BHO/LHO habe das Ministerium beim Finanzministerium die Ausbringung entsprechender Haushaltsvermerke ab dem Haushaltsjahr 2018 beantragt. Das Finanzministerium habe letztendlich eine Änderung der Veranschlagung abgelehnt. Aus dessen Sicht bräuchten die bisherigen Titelizeckbestimmungen „*Nettoerlöse ...*“ hinreichend und unmissverständlich zum Ausdruck, dass eine Nettoveranschlagung vorliege und dies vom Parlament gebilligt worden sei. In der Regelung des § 15 Abs. 1 Satz 3 LHO sei nicht vorgegeben, in welcher Form die Ausnahme von der Bruttoveranschlagung „*im Haushaltsplan*“ zugelassen werden müsse. Sie könne auch durch die vom Haushaltsgesetzgeber als verbindliche Vorgabe beschlossene Formulierung der Titelizeckbestimmung erfolgen. Mit Aufnahme der rechnerischen Ansatzermittlung in die Haushaltsplanerläuterungen sei auch dem Grundsatz der Vollständigkeit Rechnung getragen worden. Das Ministerium werde jedoch die Ausführungen des Landesrechnungshofes zum Anlass nehmen, die Veranschlagung im Zuge künftiger Haushaltsplanungen nochmals mit dem Finanzministerium zu erörtern.

(517) Der Landesrechnungshof unterstützt das Ministerium in der Absicht, die Form der Veranschlagung erneut mit dem Finanzministerium zu diskutieren. Er weist aber erneut darauf hin, dass aufgrund der Nettoveranschlagung bis heute weder aus dem Haushaltsplan noch aus der Haushaltsrechnung transparent hervorgeht, in welcher Höhe tatsächlich Einnahmen aus der Gewässerverwaltung erhoben bzw. Ausgaben für die Bewirtschaftung der Gewässer sowie für die Vergütung der Landgesellschaft geleistet wurden und in welchem Verhältnis diese zueinander stehen. Dadurch blieb das Parlament als Haushaltsgesetzgeber über Jahrzehnte hinweg über die tatsächliche Höhe der aus der Umsetzung des Geschäftsbesorgungsvertrages resultierenden Einnahmen und Ausgaben im Unklaren. Der Landesrechnungshof hält es für unabdingbar, diesen Zustand zu ändern. Er erwartet vom Landwirtschafts- und vom Finanzministerium, eine Form der Veranschlagung im Haushaltsplan und eine Abbildung in der Haushaltsrechnung zu finden, mit der über die bereits jetzt in den Erläuterungen enthaltene rechnerische Ansatzermittlung hinaus auch die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben der Gewässerverwaltung transparent dargestellt werden.

## **2 Fischereipachtverträge**

(518) Die Landgesellschaft verwaltet<sup>166</sup> im Auftrag des Landes für den Bereich Fischerei nach eigenen Angaben:

- 107 Pachtverträge über 313 Standgewässer und 25 Fließgewässerabschnitte mit Berufsfischern und Fischereiunternehmen,
- 212 Pachtverträge über 133 Standgewässer und 80 Fließgewässerabschnitte mit Anglern und anderen Interessenten.

Mit den Fischereipachtverträgen hat sie die Fischereirechte auf 47.698 ha Gewässerfläche (landeseigene Gewässer und Bundeswasserstraßen) verpachtet. Die Landgesellschaft vereinnahmt hieraus jährlich Pachtzinseinnahmen i. H. v. durchschnittlich rd. 560.277 Euro.

(519) Die seit 2004 gültigen Fischereipachtverträge mit den Berufsfischern wurden überwiegend für eine Pachtzeit von zwölf Jahren geschlossen. Durch Verlängerung um sechs Jahre gelten sie bis 2021 fort. Das Ministerium beabsichtigt, die Fischereirechte des Landes rechtzeitig neu zu verpachten und die Pachtdauer, wie in der Koalitionsvereinbarung<sup>167</sup> aufgeführt, auf 18 Jahre zu erweitern.

(520) Vermögensgegenstände des Landes, dazu zählen auch die Fischereirechte, dürfen gemäß § 63 Abs. 4 und Abs. 6 LHO nur zu ihrem vollen Wert überlassen werden. Darüber

---

<sup>166</sup> Stand: per 16. Mai 2017.

<sup>167</sup> Vgl. Nr. 193 der *Koalitionsvereinbarung 2016 - 2021* vom Oktober 2016.

hinaus muss die Pacht nach § 4 Landpachtverkehrsgesetz in einem angemessenen Verhältnis zu dem durch das Fischereirecht erzielbaren Ertrag stehen, der bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung nachhaltig zu erzielen ist.

(521) Der Landesrechnungshof hielt es für dringend geboten, das Verhältnis zwischen dem Fischereiertrag und der langjährig unveränderten Pachthöhe zu überprüfen. Er hatte das Ministerium aufgefordert, vor der anstehenden Neuverpachtung der Fischereirechte auf rd. 95 % der Gewässerflächen in Mecklenburg-Vorpommern zu untersuchen, ob und in welchem Umfang sich die Rahmenbedingungen für die Binnenfischerei seit dem Abschluss der Fischereipachtverträge in den Jahren 2003/2004 verändert haben. Dabei verwies er insbesondere auf Folgendes:

- Die fischereifachliche Grundlage für die Ermittlung der Mindestpachtzinsen bildeten die Ergebnisse einer landesweiten Gewässerbonitierung zur Feststellung der Ertragsfähigkeit. Der in diesem Zusammenhang verwendete Faktor „*Marktfähige Leistung*“ der wertbestimmenden (Raub-) Fische betrug zum damaligen Zeitpunkt 3,73 Euro/kg. Im Jahr 2016 errechnet sich ein Wert von 8,11 Euro/kg. Dies entspricht einer Steigerung auf 217 %.
- Bei Ausschreibungen von Fischereirechten innerhalb des Prüfungszeitraums auf rd. 6 % der insgesamt verpachteten Gewässer überstiegen die Pachtangebote die geforderten Mindestgebote z. T. deutlich. Der durchschnittliche Pachtzins aus den Mindestgeboten ausgewählter Vorgänge erhöhte sich von 12,92 Euro/ha auf 30,18 Euro/ha nach der Ausschreibung. Die Gebote für nicht bonitierte Standgewässer unter acht Hektar und für Fließgewässer überschritten die langjährig konstant belassenen Mindestgebote erheblich.
- Die Erlöse aus dem Angelkartenverkauf stellen mittlerweile einen beträchtlichen Teil des Umsatzes der Berufsfischer dar. Davon ausgehend sollte geprüft werden, in welchem Maße subjektive Parameter, wie z. B. die Möglichkeiten des Angelkartenverkaufs oder die touristische Nutzung vor Ort die fischereiliche Attraktivität der Gewässer positiv beeinflussen.
- Die Ertragsfähigkeit der Gewässer könnte sich aufgrund einer verringerten Nährstoffbelastung verändert haben. Neuere Daten aus ausgewählten Seen belegen dies, führen jedoch nicht zwingend zu einer anderen Zuordnung bei den Ertragsklassen. Eine Überprüfung könnte anhand der gewässerbezogenen Daten aus der Fischereistatistik vorgenommen werden.

(522) Das Ministerium sagte zu, auch mit Blick auf die Feststellungen des Landesrechnungshofes es werde keine ungeprüfte unveränderte Fortschreibung der bisherigen Pachtverträge geben. Für die anstehenden Neuverpachtungen würden die hierfür zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen überprüft. Hierzu gehöre auch die zwischenzeitlich eingetretene Entwicklung der marktfähigen Leistungen. Des Weiteren folge das Ministerium der Empfehlung, die Höhe der Mindestgebote für Standgewässer unter acht Hektar sowie für Fließgewässer, die zur Verpachtung an Berufsfischer vorgesehen sind, zu überprüfen. Ebenso solle untersucht werden, in welchem Maße künftig subjektive Faktoren berücksichtigt werden könnten oder gar müssten.

(523) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium seine Hinweise aufnehmen will. Er geht davon aus, dass die Prüfungsergebnisse zu einer Weiterentwicklung der Verpachungskriterien führen werden.

(524) Die aktuell gültigen Fischereipachtverträge für Berufsfischer sehen vor, dass die Pächter jährlich Aalbesatz im Gegenwert von 15 % des für das Fischereirecht auf den jeweiligen Gewässern zu entrichtenden Pachtzinses durchzuführen haben. Der Landesrechnungshof hatte darauf hingewiesen, dass angesichts der Forschungsergebnisse der Landesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern diese undifferenzierte Vorgabe in den Fischereipachtverträgen nicht zur Erreichung der Ziele aus der Europäischen Aalverordnung<sup>168</sup> in Mecklenburg-Vorpommern beiträgt. Nicht alle Gewässer sind fischereilich gleichermaßen geeignet und hinsichtlich der Besatzdichte müssen die gewässerspezifischen Eigenschaften berücksichtigt werden.<sup>169</sup> Zudem hat der Umfang der fischereilichen Nutzung des Aals Einfluss auf die erhoffte Steigerung der Abwanderungsquote. Der Landesrechnungshof hatte außerdem angeregt, auch für an den Landesanglerverband und sonstige Angelverbände verpachtete Gewässer die Einführung verpflichtender Aalbesatzmaßnahmen zu prüfen.

(525) Das Ministerium habe zwischenzeitlich festgestellt, dass die Vorgaben zu den Aalbesatzmaßnahmen aus den Pachtverträgen und zur Durchführung der Vorgaben der Europäischen Aalverordnung nicht klar und eindeutig formuliert und somit von den Beteiligten auch unterschiedlich interpretiert worden seien. Es werde deshalb kurzfristig klarstellende Regelungen erlassen, die auch die Hinweise und Anregungen des Landesrechnungshofes berücksichtigen würden.

---

<sup>168</sup> VERORDNUNG (EG) Nr. 1100/2007 DES RATES vom 18. September 2007 mit Maßnahmen zur Wiederauffüllung des Bestands des Europäischen Aals, ABl. L 248, S. 17.

<sup>169</sup> Dorow, Malte und Frankowski, Jens (2016): Stand und Perspektiven des Aalmanagements in Mecklenburg-Vorpommern aus wissenschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift „Fischerei und Fischmarkt in M-V, 1/2016, S. 33 ff.

(526) Der Landesrechnungshof und das Ministerium stimmen überein, dass mit den Festlegungen zum Aalbesatz in den derzeit gültigen Fischereipachtverträgen die Ziele der Europäischen Aalverordnung nicht erreicht werden können. Insoweit geht der Landesrechnungshof davon aus, dass die kurzfristig angedachten klarstellenden Regelungen geeignet sind, Verbesserungen herbeizuführen. Seine Hinweise zielen jedoch insbesondere auf die Gestaltung künftiger Verträge ab. Das Landwirtschaftsministerium wird prüfen müssen, ob es auch dem Landesanglerverband und anderen Angelverbänden bei der Verpachtung geeigneter Gewässer künftig Vorgaben für Aalbesatzmaßnahmen auferlegt.

### **3 Nutzungsverträge**

(527) Die Landgesellschaft verwaltet 2.796 Verträge<sup>170</sup> über die Nutzung von Kleinstwasserflächen zum Gebrauch von Bootsstegen, -häusern und -liegeplätzen. Weitere 354 Nutzungsverträge<sup>171</sup> verwaltet ein Subunternehmen auf der Grundlage einer Vereinbarung. Im Prüfungszeitraum hat die Landgesellschaft hieraus durchschnittliche Einnahmen i. H. v. rd. 311.408 Euro jährlich erzielt.

(528) Die Überlassung der Nutzung der landeseigenen Gewässerflächen an Nutzer außerhalb der Landesverwaltung ist nach § 63 Abs. 4 und Abs. 6 LHO zu ihrem vollen Wert zu vergüten. Gemäß VV Nr. 6.1 zu § 64 LHO ist als voller Wert die ortsüblich angemessene Jahresmiete oder -pacht zugrunde zu legen.

(529) Die Höhe der Nutzungsentgelte in Mecklenburg-Vorpommern ist an eine Verwaltungsvorschrift des Bundes aus dem Jahr 1987 angelehnt. Das Land hat diese im Gegensatz zum Bund bislang nicht geändert. Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass Vergleiche mit Nachbarländern und dem Bund höhere Nutzungsentgelte belegen. Er hatte das Ministerium aufgefordert, Untersuchungen der aktuell geltenden Nutzungsentgelte für Gewässerflächen in Mecklenburg-Vorpommern und in den benachbarten Bundesländern zu veranlassen. Auf der Grundlage dieser Erhebungen und unter Berücksichtigung der gewässerbezogenen Kosten an landeseigenen Gewässern sollte das Niveau der unverändert geltenden Nutzungsentgelte überprüft und ggf. angepasst werden. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf die Höhe des Mindestnutzungsentgelts je Vertrag und Jahr von derzeit rd. 51,00 Euro gelegt werden. Darüber hinaus hatte der Landesrechnungshof gebeten zu prüfen, ob eine landeseigene Entgeltregelung von Vorteil sein könnte.

---

<sup>170</sup> Stand: per 10. Oktober 2017.

<sup>171</sup> Als sprachliche Abgrenzung zu den Fischereipachtverträgen wird der Begriff Nutzungsverträge verwendet.

(530) Das Ministerium teilte mit, es werde den Hinweisen des Landesrechnungshofes nachkommen. Es sagte zu, die Angemessenheit der Höhe des Mindestnutzungsentgelts je Pachtvertrag zeitnah zu prüfen.

(531) Der Landesrechnungshof sieht den Ergebnissen der Prüfungen entgegen. Er erwartet eine sukzessive Übertragung der gewonnenen Erkenntnisse in die Nutzungsverträge.

#### **4 Vergütung der Vertragsleistungen**

(532) Die Landgesellschaft erhielt im Jahr 2016 für den Aufgabenbereich der Verpachtung der Fischereirechte eine Vergütung von insgesamt rd. 24,0 % der Erträge aus den Fischereipachtverträgen mit den Berufs- und Freizeitfischern. Für die Verwaltung der Nutzungsverträge erhielt die Landgesellschaft rd. 69,0 % der Erträge aus Nutzungsentgelten. Der Landesrechnungshof hält auf Grund seiner Prüfungserfahrung diese Anteile für zu hoch. Er hatte das Ministerium aufgefordert, die Angemessenheit der Vergütung zu prüfen. Dabei sollte insbesondere berücksichtigt werden, dass sich der Aufwand für die Tätigkeit der Landgesellschaft seit In-Kraft-Treten des Änderungsvertrages zum Geschäftsbesorgungsvertrag im Jahr 2006 u. a. wegen der inzwischen weitgehend automatisierten Vorgangsbearbeitung deutlich reduziert hat.

(533) Das Ministerium teilte mit, die Verpachtung von Fischereirechten sei ein wesentlicher, aber nur ein Teil der gesamten Verwaltungstätigkeit. Die Vergütung erfolge formal nur für Pachtverträge. Für weitergehende Aufgaben (Verkehrssicherung, Stellungnahmen als Eigentümer, Ortstermine mit Kommunen und Anwohnern, Vertretung der Interessen des Eigentümers in Bodenordnungsverfahren, Schutzgebietsausweisungen etc.) erfolge keine gesonderte Vergütung. Diese „Zusatzaufgaben“ seien aus Sicht des Ministeriums bei der Beurteilung der Höhe der Leistungsvergütung mit zu berücksichtigen. Gleichwohl nehme es die Hinweise des Landesrechnungshofes auf und werde prüfen, ob die Regelungen zur Leistungsvergütung derzeit noch angemessen sind. Hinsichtlich der Vergütung der Vertragsverwaltung der Nutzungsverträge sagte das Ministerium zu, es werde die Angemessenheit zeitnah prüfen.

(534) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Höhe der Leistungsvergütung zukünftig in angemessenem Verhältnis zum notwendigen Aufwand steht.

## **Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Integration und Gleichstellung**

### **12 Zuweisungen und Zuschüsse für Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe**

Das Sozialministerium hatte das Ziel des in 2010 neu aufgelegten Programms zur Förderung von Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe außerhalb der bisherigen Förderung von Pflegeeinrichtungen unzureichend umgesetzt. Die Bewilligungsbehörde hatte bei fünf von 16 geprüften Maßnahmen Zuwendungen von insgesamt rd. 416.000 Euro zweckwidrig für Räumlichkeiten in Pflegeeinrichtungen bewilligt.

Auf Grund fehlender Bedarfsanalysen konnte das Sozialministerium eine Bewertung des Programmerfolgs nicht vornehmen. Die Ausgaben wurden unter Verletzung des Fälligkeitsprinzips nicht bedarfsgerecht veranschlagt und verausgabt.

Das Sozialministerium konnte wegen fehlender Vergleichswerte die Angemessenheit der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht nachweisen. Der Landesrechnungshof empfiehlt, schon bei Aufstellung von Förderprogrammen Richt- oder Vergleichswerte sowie Ausstattungskriterien zu entwickeln. In Anwendung dieser Werte könnte das Zuwendungsverfahren weitreichend vereinfacht und beschleunigt werden.

(535) Der Landesrechnungshof hatte stichprobenweise die ab dem Jahr 2010 durch das Sozialministerium und das Landesamt für Gesundheit und Soziales Mecklenburg-Vorpommern als Bewilligungsbehörde gewährten Zuwendungen für Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe<sup>172</sup> geprüft.

Die Förderung erfolgte auf der Grundlage der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe“ vom 8. Dezember 2010<sup>173</sup>. Diese Förderrichtlinie ist am 13. März 2018 außer Kraft getreten.

Die Bewilligungsbehörde hatte in den Jahren von 2010 bis 2016 Zuwendungen für insgesamt 58 Maßnahmen<sup>174</sup> gewährt. Der Landesrechnungshof hatte davon 16 Maßnahmen ausgewählt und diese stichprobenweise geprüft.

---

<sup>172</sup> Titel 1005 883.01 „Zuweisungen und Zuschüsse für Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe“, MG 63 „Behinderteneinrichtungen, Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe“.

<sup>173</sup> Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums vom 8. Dezember 2010, AmtsBl. M-V S. 900, geändert mit Verwaltungsvorschrift vom 26. November 2015; AmtsBl. M-V S. 820.

<sup>174</sup> Liste „Zuweisungen und Zuschüsse für Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe Titel 1005 883.01 MG 63 Stand: 02.12.2016“, vom Sozialministerium übersandt per E-Mail vom 6. Dezember 2016.

# 1 Förderprogramm

## 1.1 Zielstellung, Abgrenzung der Förderbereiche

(536) Weil älteren Menschen so lange wie möglich ein selbständiges Leben in ihrer gewohnten Umgebung ermöglicht werden soll, hielt das Sozialministerium seit dem Jahr 2010 die verstärkte Förderung von Gemeinschaftsräumen in Pflegeeinrichtungen in der bisherigen Art und Weise für nicht mehr erforderlich. Im Gegensatz zur 2010 außer Kraft getretenen Vorgängerrichtlinie aus dem Jahr 1998<sup>175</sup> sollten nunmehr Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe - außerhalb der Pflege - gefördert werden.

Entsprechend der neuen „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe“ vom 8. Dezember 2010 gewährte *„das Land [...] zur Unterstützung und Stärkung des Gemeinschaftswesens im Zusammenhang mit seniorengerechtem Wohnen sowie zur Verbesserung der Lebensverhältnisse [...] Zuwendungen für Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe“* (Zuwendungszweck). Gegenstand der Förderung sind *„Investitionen zur Modernisierung und Sanierung sowie zum Neubau von Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe“*. Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe sind nach der Richtlinie Gemeinschaftsbereiche in Wohnanlagen für Senioren mit Betreuungsangebot, Gemeinschaftseinrichtungen mit Betreuungsangebot in Wohngebieten mit einem hohen Anteil älterer Einwohner und Gemeinschaftsbereiche für neue Wohnmodelle für Senioren, zum Beispiel in Wohngemeinschaften.

(537) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass in der Richtlinie vom 8. Dezember 2010 eine eindeutige Abgrenzung der Fördergegenstände zur Vorgängerrichtlinie fehlte. Dies hatte die Bewilligung von Zuwendungen für nicht förderfähige Maßnahmen zur Folge. Bei fünf von 16 geprüften Maßnahmen wurden Gemeinschaftsräume von Pflegeeinrichtungen gefördert, die ausschließlich von deren Bewohnern genutzt wurden. Für Pflegeeinrichtungen gesetzlich vorgeschriebene und funktional erforderliche Gemeinschaftsräume<sup>176</sup>, wie beispielsweise für den gemeinschaftlichen Aufenthalt oder für die Einnahme von Mahlzeiten, sollten aber nach den Vorstellungen des Sozialministeriums gerade nicht nach der Richtlinie vom 8. Dezember 2010 gefördert werden können. Insgesamt wurden Zuwendungen von rd. 416.000 Euro zweckwidrig bewilligt.

---

<sup>175</sup> „Richtlinie zur Vergabe von Landesmitteln für die Sanierung, sowie Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Einrichtungen der Altenhilfe“ vom 7. September 1998, AmtsBl. M-V S. 1220.

<sup>176</sup> Im Sinne von § 2 Abs. 1 u. 2 des Einrichtungsqualitätsgesetzes vom 17. Mai 2010, AmtsBl. M-V, S. 241.i. V. m. §§ 4 und 5 Verordnung über bauliche Mindestanforderungen für Einrichtungen (Einrichtungenmindestbauverordnung – EMindBauVO M-V) vom 10. November 2010, GVOBl. M-V, S. 655, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 3. September 2015, GVOBl. M-V, S. 259.

(538) Das Sozialministerium hatte mitgeteilt, es folge nicht der Auffassung des Landesrechnungshofes, „*dass wenn Elemente der Pflege vorhanden sind, die Förderung als Gemeinschaftseinrichtung der Altenhilfe nicht zulässig ist. Eine solche präkludierende Wirkung wird nicht gesehen und ist auch den Fördergrundlagen nicht zu entnehmen. Daher wird keine Zweckwidrigkeit der eingesetzten Mittel gesehen.*“

(539) Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu, dass er eine Förderung nicht schon dann für ausgeschlossen hält, wenn die geförderten Räume bzw. Einrichtungen der Altenhilfe auch von den Bewohnern einer Pflegeeinrichtung genutzt werden können. Ziel der Förderung muss aber eine Nutzung vorwiegend durch den in der Richtlinie vom 8. Dezember 2010 beschriebenen Personenkreis<sup>177</sup> sein.

(540) Da in diesen fünf Fällen Gemeinschaftsräume von Pflegeeinrichtungen gefördert wurden, hätte das Sozialministerium prüfen müssen, ob sich die Träger der Pflegeeinrichtungen die Gemeinschaftsräume über die Pflegebeiträge möglicherweise doppelt finanzieren ließen. Das Sozialministerium ist dieser Frage bislang nicht nachgegangen. Es legte dem Landesrechnungshof trotz erneuter Aufforderung in der abschließenden Prüfungsmittelteilung keine Nachweise dafür vor, dass die Bewilligungsbehörde bei den Trägern im Rahmen der Antragsprüfung geprüft hat, ob die geförderten Gemeinschaftseinrichtungen auch aus Pflegebeiträgen finanziert wurden.

## **1.2 Bedarf und Evaluierung**

(541) Vor Auflage des Förderprogramms für Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe hätte das Sozialministerium den Bedarf ermitteln und die nach der Vorgängerrichtlinie aus dem Jahr 1998 erfolgten Förderungen von Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe evaluieren müssen. Es war daher im Jahr 2010 nicht geklärt, in welchem Umfang eine Förderung der Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe – außerhalb der Pflege – in Mecklenburg-Vorpommern überhaupt erforderlich oder dieser Förderzweck bereits durch andere Förderbereiche und -programme abgedeckt war. Im Ergebnis hatte das Sozialministerium das erhebliche Interesse des Landes (§ 23 LHO) an diesem Förderprogramm nicht nachgewiesen. Eine Erfolgskontrolle war in Folge der fehlenden Vergleichsbasis nicht möglich. Insoweit konnte auch der Programmerfolg nicht bewertet werden. Mit seinem Verzicht auf eine Erfolgskontrolle verstieß das Sozialministerium gegen § 7 Abs. 2 LHO.

(542) Das Sozialministerium hatte mitgeteilt, es werde die Hinweise des Landesrechnungshofes zur Bedarfsermittlung vor Planung eines neuen Förderprogramms künftig beachten.

---

<sup>177</sup> Bewohner einer Wohnanlage für Senioren mit Betreuungsangeboten oder eines neuen Wohnmodells für Senioren sowie Senioren aus Wohngebieten mit einem hohen Anteil älterer Einwohner.

(543) Der Landesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass das Sozialministerium anlässlich der Bedarfsermittlung Unterlagen vorzulegen hat, aus denen sich ergibt, auf welchem Wege eine Erfolgskontrolle durchgeführt werden soll<sup>178</sup>.

### **1.3 Alleinige Förderung der Ausstattung**

(544) Die Richtlinie aus 2010 sieht Zuwendungen für Investitionen zur Modernisierung und Sanierung sowie zum Neubau von Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe vor. Neben den Baukosten sind auch die Ausgaben für Ausstattungsgegenstände zuwendungsfähig. Die ausschließliche bzw. alleinige Förderung der Ausstattung von Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe – losgelöst von Bauvorhaben – sieht die Richtlinie nicht vor. Deshalb hätte die Bewilligungsbehörde Zuwendungen für Ausstattungen, die in keinem Zusammenhang mit der Errichtung einer Gemeinschaftseinrichtung der Altenhilfe stehen, nicht bewilligen dürfen. Im Ergebnis bewilligte und verausgabte die Bewilligungsbehörde bei vier der 16 stichprobenweise geprüften Maßnahmen Zuwendungen von rd. 109.400 Euro zweckwidrig.

(545) In einem weiteren Fall hatte ein Zuwendungsempfänger seinen Vereins- und Verwaltungssitz neu errichtet. Für die sehr hochwertige Ausstattung der Versammlungsräume und einer Teeküche bewilligte und gewährte die Bewilligungsbehörde über das Förderprogramm der Altenhilfe Zuwendungen von 30.000 Euro. Nach dem Förderantrag war eine Nutzung der geförderten Räume als Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe vorgesehen. Anlässlich seiner örtlichen Erhebungen hat der Landesrechnungshof jedoch festgestellt, dass die Räumlichkeiten nicht zu diesen Zwecken genutzt wurden. Die Zuwendungen sind zweckwidrig verwendet worden. Das Sozialministerium sollte den Widerruf des Zuwendungsbescheids und die Rückforderung der Zuwendung prüfen.

(546) Das Sozialministerium hatte hierzu mitgeteilt, dass die Bewilligungsbehörde die Hinweise des Landesrechnungshofes nachgehend prüfen und ggf. einen Widerruf vornehmen werde.

## **2 Haushalt**

### **2.1 Veranschlagung und Bewirtschaftung der Ausgaben**

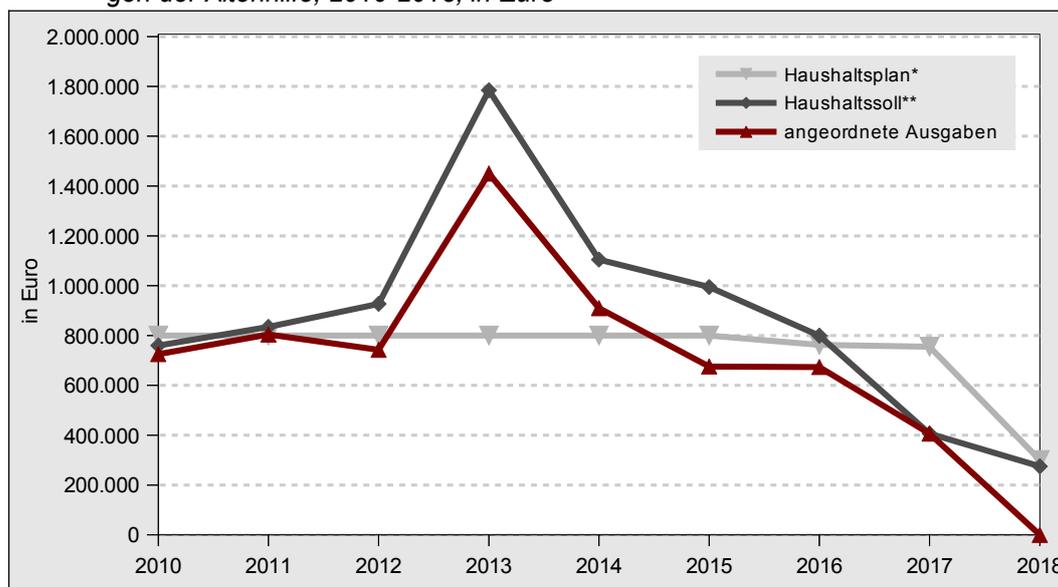
(547) Das Sozialministerium hatte für das Förderprogramm in den Jahren 2010 bis 2015 jährlich 800.000 Euro veranschlagt. Ab dem Jahr 2016 wurden die Haushaltsansätze redu-

---

<sup>178</sup> Siehe Haushaltsrunderlass 2018/2019 (Nr. 2.1.4 der Ergänzenden Regelungen zu den Haushaltstechnischen Richtlinien für die Aufstellung des Haushaltsplan-Entwurfs 2018/2019 und für die Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung 2017 bis 2022) sowie Nr. 3.9 der VV zur Wirtschafts- und Haushaltsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2018, 1. Bewirtschaftungserlass 2018.

ziert. Für das Jahr 2019 wurden wegen des Außerkrafttretens der Förderrichtlinie keine Mittel mehr veranschlagt. Die fehlenden Zielvorgaben und Bedarfsanalysen durch das Sozialministerium bei Aufstellung des neuen Förderprogramms führten unter Verletzung des Fälligkeitsprinzips (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO) letztlich zu einer nicht bedarfsgerechten Veranschlagung.

Abbildung 33: Haushaltsplan, Haushaltssoll und angeordnete Ausgaben für Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe, 2010-2018, in Euro



Quelle: ProFiskal (Stand März 2018); eigene Darstellung.

\* lt. ohne Solländerungen und Reste.

\*\*lt. Profiskal; einschließlich Solländerungen und Haushaltsresten.

Im Vergleich zu den im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben hatten sich das HH-Soll und die Höhe der angeordneten Ausgaben in den Jahren 2012 und 2013 zunächst durch Übertragungen und Bewirtschaftung zusätzlicher Mittel von insgesamt 1.000.000 Euro<sup>179</sup> schlagartig erhöht. Unabhängig davon war schon für das erst in 2010 neu aufgelegte Programm ab 2013 ein Rückgang der angeordneten Ausgaben festzustellen. Selbst die schon abgesenkten Ausgaben des Haushaltssolls konnten nicht verausgabt werden und führten zu einer erhöhten Restebildung (insgesamt rd. 1 Mio. Euro).<sup>180</sup>

## 2.2 Rückerstattung zu früh ausgezahlter Zuwendungen

(548) Zu früh ausgezahlte oder vom Zuwendungsempfänger nicht benötigte Zuwendungen wurden nicht zeitnah zurückgefordert. Sie verblieben bis zur Verwendungsnachweisprüfung beim Zuwendungsempfänger. Die Verfahrensweise widerspricht u. a. den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) sowie der Fälligkeit

<sup>179</sup> Übertragung von Haushaltsmitteln in 2012 von 100.000 Euro und in 2013 von 900.000 Euro aus dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit. Diese zusätzlichen Mittel waren projektbezogen für eine Maßnahme in Greifswald vorgesehen.

<sup>180</sup> Laut Restelisten in den Jahren 2010 bis 2018 insgesamt übertragene Haushaltsreste.

(§ 34 Abs. 2 LHO). Der Landesrechnungshof hatte die Problematik der Rückerstattung zu früh ausgezahlter Zuwendungsmittel schon in einer früheren Prüfungsmitteilung<sup>181</sup> thematisiert. Eine Umsetzung der dort gegebenen Empfehlung erfolgte bisher nicht. Der Landesrechnungshof hatte dem Sozialministerium erneut empfohlen, die Möglichkeit einer Einnahmeabsetzung von rückerstatteten Ausgaben zu prüfen. Dies erfordert das Ausbringen eines Rückeinnahmevermerkes.

(549) Das Sozialministerium hatte die Feststellung bestätigt, dass angezeigte und durch die Zuwendungsempfänger nicht zeitnah verwendete Beträge teilweise nicht vereinnahmt wurden, und erklärt, es werde dem Vorschlag des Landesrechnungshofes, durch geeignete Maßnahmen die Flexibilität für die Bewilligungsbehörde zu erhöhen, folgen.

(550) Der Landesrechnungshof vermisst jedoch eine Aussage des Sozialministeriums, inwieweit die aufgezeigte haushaltstechnisch zulässige Möglichkeit einer Einnahmeabsetzung von rückerstatteten Ausgaben geprüft wurde. Er sieht hierin eine Möglichkeit, aufwändige Zinsberechnungen zu vermeiden. Letztlich ist das praktizierte Belassen der zunächst nicht benötigten Mittel auch für den Zuwendungsempfänger nachteilig. Der Zuwendungsempfänger wird derzeit nicht den Zinsertrag erwirtschaften können, den er gemäß Nr. 8.5 AN-Best-P<sup>182</sup> an den Zuwendungsgeber (nach Verwendungsnachweisprüfung) abzuführen hat. Von daher erscheint eine sofortige Rückzahlung nicht benötigter Mittel auch für den Zuwendungsempfänger die wirtschaftlichste Variante.

(551) Im Rahmen der Anhörung zum Jahresberichtsbeitrag teilte das Sozialministerium mit, es nehme *„die Anregung des Landesrechnungshofes gerne auf“* und werde *„im Zuge der Verhandlungen mit dem Finanzministerium zum Haushalt 2020/2021 die Ausbringung eines Rückeinnahmevermerks (HV-Nr. 160 der Anlage 1 der HRL) bei geeigneten Titeln beantragen“*.

(552) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

### **3 Beurteilung der Angemessenheit der geplanten Ausgaben durch die Bewilligungsbehörde**

(553) Gemäß VV Nr. 3.3 zu § 44 LHO soll die Bewilligungsbehörde in ihrem Antragsprüfvermerk insbesondere auf die Notwendigkeit und die Angemessenheit der Zuwendung eingehen. Die Beurteilung der Notwendigkeit und der Angemessenheit der Zuwendungen und der Baukosten erfolgte i. d. R. ausschließlich durch die Bewilligungsbehörde selbst ohne Be-

---

<sup>181</sup> Prüfungsmitteilung „Zuwendungen für Baumaßnahmen in den Bereichen öffentliches Gesundheitswesen, Sozialwesen und Familienpolitik, Teil 2: Tagespflege- und Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe“ vom 26. April 2010.

<sup>182</sup> 5 von 100 über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB.

teiligung der zuständigen technischen staatlichen Verwaltung. Das durch die Bewilligungsbehörde praktizierte Berechnungsverfahren zur Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben mittels Kostenteilungsschlüssel hatte der Landesrechnungshof als zu aufwendig, zu risikoreich und fehlerbehaftet sowie als ungeeignet eingeschätzt. Die Bewilligungsbehörde hatte bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben auch keine anerkannten Vergleichswerte, wie beispielsweise Flächen- und Kostenrichtwerte, Musterraumprogramme oder Ausstattungsstandards, zu Grunde gelegt. Insoweit konnte auch nicht nachgewiesen werden, dass die Flächen, die Baukosten sowie die Ausstattung der Gemeinschaftseinrichtung angemessen und notwendig waren.

(554) Das Sozialministerium hatte bestätigt, dass für den Förderbereich keine Vergleichsmaßstäbe zur Verfügung gestanden hätten. Eine kritische Würdigung der beantragten Flächenanteile hätte jedoch stattgefunden. Anhaltspunkte dafür, dass die geförderten Flächenanteile für die Gemeinschaftseinrichtungen über- oder unterdimensioniert oder die Baukosten überhöht und nicht angemessen seien, habe es nicht gegeben.

(555) Der Landesrechnungshof nimmt diese Ausführungen zur Kenntnis. Er stellt sich jedoch die Frage, wie das Sozialministerium, ohne Vergleichsmaßstäbe entwickelt zu haben, zu der Einschätzung kommen kann, die Kosten seien nicht überhöht.

#### **4 Fehlende Betrachtung des Gesamtvorhabens**

(556) Im Antragsprüfvermerk hatte die Bewilligungsbehörde den Nachweis der Überprüfung der Finanzierungsbeiträge auf die zuwendungsfähigen Ausgaben für den Förderbereich der Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe beschränkt, die oftmals nur einen Bruchteil der Gesamtausgaben ausmachten. Ohne eine gesicherte Gesamtfinanzierung geht der Zuwendungsgeber ein erhebliches finanzielles Risiko ein. Eine Förderung war in diesen Fällen unzulässig (VV Nr. 1.2 Satz 3 zu § 44 LHO).

Der Landesrechnungshof hatte gefordert, dass künftig im Antragsprüfvermerk die Überprüfung der gesicherten Gesamtfinanzierung bezogen auf die Ausgaben der Gesamtbaumaßnahme nachgewiesen und entsprechend dokumentiert wird (VV Nr. 3.3.4 zu § 44 LHO).

(557) Das Sozialministerium hatte erklärt, dass auch bei nur anteiligen Förderungen immer die Finanzierung des Gesamtvorhabens geprüft worden sei.

(558) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die eingesehenen Antragsprüfvermerke einen Finanzierungsplan enthalten, der lediglich die Finanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben für die Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe, nicht aber die Gesamtbaukosten sowie Angaben zur Höhe der Eigen- oder Fremdmittel der Gesamtausgaben insgesamt darstellt. Der Landesrechnungshof erwartet einen Antragsprüfvermerk, in dem die

Gesamtbaukosten und deren Finanzierung im Finanzierungsplan als Nachweis einer gesicherten Gesamtfinanzierung dargestellt werden.

## **5 Fazit und Empfehlungen**

(559) Der Landesrechnungshof empfiehlt auf Grund seiner Feststellungen zur Aufstellung und Umsetzung der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Gemeinschaftseinrichtungen der Altenhilfe“ für die Auflage neuer Förderprogramme zusammenfassend:

In neuen Förderrichtlinien ist der Zweck der Zuwendungen zu präzisieren und erläutern.<sup>183</sup> Zweck und -gegenstand eines neuen Förderprogramms sind gegenüber bestehenden Förderprogrammen klar abzugrenzen. Sollen geförderte Räumlichkeiten in sozialen Einrichtungen auch anderen Nutzern als der Zielgruppe zur Verfügung stehen, sollte dies bei Richtliniengestaltung und Förderhöhe berücksichtigt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Sozialministerium künftig im Vorfeld eines neuen Förderprogramms stets eine mit dem Förderziel und den bereits bestehenden Fördermöglichkeiten abgestimmte Bedarfsermittlung vornimmt. Hierbei hat das Sozialministerium das erhebliche Landesinteresse hinreichend zu begründen.

Das Sozialministerium hatte erklärt, es werde die gegebenen Hinweise und Empfehlungen des Landesrechnungshofes bei künftigen Förderrichtlinien berücksichtigen.

(560) Ein neu aufgelegtes Förderprogramm wäre zu gegebener Zeit einer begleitenden Erfolgskontrolle und einer abschließenden Erfolgskontrolle zu unterziehen. Schon im Bewilligungsverfahren für ein geplantes neues Förderprogramm sollte das Sozialministerium Kriterien festlegen, aus denen sich ergibt, auf welche Weise die Erfolgskontrollen durchgeführt werden sollen.

(561) Der Landesrechnungshof empfiehlt, künftig schon bei der Aufstellung einzelner Förderprogramme Richt- oder Vergleichswerte sowie Ausstattungskriterien oder auch -richtwerte zu entwickeln und vorzugeben, um an § 7 LHO orientierte Entscheidungen über Förderanträge treffen zu können. Diese Kosten- und/oder Flächenrichtwerte sowie Ausstattungsstandards sollte das Sozialministerium verstärkt in künftigen Förderprogrammen für eine Bewilligung und Abrechnung nach „festen“ Beträgen im Sinne der VV Nr. 2.3 zu § 44 LHO nutzen, um hierdurch das Bewilligungsverfahren weitreichend zu vereinfachen.

---

<sup>183</sup> Entsprechend Nr. 2.1 Anlage 5 zu VV zu § 44 LHO.

(562) Das Sozialministerium hatte erklärt, die Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Entwicklung von Vergleichswerten sowie zur Vorgabe von Ausstattungskriterien und -richtwerten würden bei künftigen Förderprogrammen berücksichtigt werden.

(563) Um das Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren weiter zu vereinfachen, sollte das Sozialministerium ferner wegen des regelmäßig geringen Anteils der Zuwendungen an den Gesamtbaukosten und der vielfach für Bauvorhaben kleinen Förderbeträge für geeignete Bereiche die Auszahlung der Zuwendung erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises (Erstattungsprinzip, VV Nr. 7.7 zu § 44 LHO) vornehmen.

(564) Das Sozialministerium sollte – wie zugesagt – in Absprache mit dem Finanzministerium die aufgezeigte haushaltstechnisch zulässige Möglichkeit einer Einnahmeabsetzung von rückerstatteten Ausgaben durch Ausbringung eines Rückeinnahmevermerks bei geeigneten Titeln nutzen. Aufwändige Zinsberechnungen, die derzeit auch zu Lasten der Zuwendungsempfänger gehen, könnten vermieden werden.

## **Einzelplan 15 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung**

### **13 Zuschüsse für Investitionen zur Verbesserung des ÖPNV**

**Das Energieministerium hat Zuschüsse für Investitionen zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs auf teilweise veralteten oder unwirksamen gesetzlichen oder planerischen Grundlagen bewilligt. Bei den Ausgaben für Investitionszuschüsse für den öffentlichen Personennahverkehr hat es im Prüfungszeitraum von 2014 bis 2016 in erheblichem Umfang Solländerungen und Restebildungen gegeben. Zukünftig sollten nur Ausgaben veranschlagt werden, die voraussichtlich kassenwirksam werden. Bei der Förderung von Investitionen von Verkehrsunternehmen mit Straßenbahnbetrieb sind zukünftig die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten.**

(565) Der Landesrechnungshof hat Zuwendungen für Investitionen zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) im Zeitraum von 2014 bis 2016 im Wege einer Orientierungsprüfung untersucht. Gegenstand der Prüfung waren ausschließlich Zuwendungen für Investitionen in den sonstigen ÖPNV (ohne Schienenpersonennahverkehr (SPNV)). Finanzierungsquelle dafür waren neben Regionalisierungs- und Entflechtungsmitteln des Bundes und Landesmitteln auch Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

(566) Im Landeshaushalt sind erhebliche Beträge zur Förderung von Investitionen in den ÖPNV veranschlagt. Im Jahr 2016 summierten sich die Haushaltsmittel für investive Zwecke des ÖPNV aus den vorgenannten Finanzierungsquellen auf rd. 33,9 Mio. Euro. Einschließlich der Haushaltsreste von rd. 27,1 Mio. Euro standen im Jahr 2016 für den Förderbereich insgesamt rd. 61 Mio. Euro zur Verfügung.

(567) Investitionen zur Verbesserung des ÖPNV werden in Mecklenburg-Vorpommern nach der

- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Mecklenburg-Vorpommern (InvestÖPNVRL M-V) vom 19. Dezember 2012<sup>184</sup>

und

- der Förderrichtlinie für die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen und Maßnahmen im öffentlichen Personennahverkehr aus Mitteln des Europäischen

---

<sup>184</sup> AmtsBl. M-V 2013, S. 61, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 22. November 2018, AmtsBl. M-V S. 655.

Fonds für regionale Entwicklung im Land Mecklenburg-Vorpommern (EFRE-ÖPNV-RL) vom 21. Juli 2017<sup>185</sup> gefördert.

Nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Neubeschaffung von Bussen des ÖPNV in Mecklenburg-Vorpommern (ÖPNV-Bus-Neubeschaffungsrichtlinie – ÖPNV-BusRL) vom 19. Dezember 2012<sup>186</sup> können ebenfalls Zuwendungen für Investitionen in den ÖPNV gewährt werden.

## **1 Gesetzliche und planerische Grundlagen**

(568) Das Energieministerium hat Zuschüsse für Investitionen zur Verbesserung des ÖPNV auf teilweise veralteter oder unwirksamer gesetzlicher oder planerischer Grundlage bewilligt. Es fehlt ein aktuelles landesweites Gesamtkonzept für

- den Bestand und die zukünftige Entwicklung des SPNV und des sonstigen ÖPNV-Angebots;
- die Finanzierung und
- die Organisation des ÖPNV.

(569) Das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern (ÖPNVG M-V)<sup>187</sup> sollte novelliert werden. Die gesetzlichen Zweckbindungen für die vom Bund zur Verfügung gestellten Regionalisierungsmittel in § 8 Absätze 3 und 4 ÖPNVG M-V gehen wegen zwischenzeitlicher Änderungen des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG)<sup>188</sup> des Bundes ins Leere.

(570) Der ÖPNV-Landesplan für den Zeitraum von 2002 bis 2007 vom 11. Juni 2002<sup>189</sup> ist überholt. Er war aber in dem der Orientierungsprüfung unterliegenden Zeitraum 2014 bis 2016 noch in Kraft. Die Richtlinien des Landes über die Förderung von Investitionen in den ÖPNV setzen voraus, dass zu fördernde Investitionen den Inhalten des ÖPNV-Landesplanes nicht widersprechen. Es ist deshalb erforderlich, die beabsichtigte Fortschreibung des ÖPNV-Landesplans in Form des Integrierten Landesverkehrsplans (ILVP M-V) vom Entwurfsstadium zeitnah in die Rechtsverbindlichkeit zu überführen<sup>190</sup>.

---

<sup>185</sup> AmtsBl. M-V S. 538, geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 26. März 2018. Die Richtlinie vom 21. Juli 2017 ersetzt die EFRE-ÖPNVRL vom 18. November 2014, AmtsBl. M-V S. 1267.

<sup>186</sup> AmtsBl. M-V 2013 S. 105, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 22. November 2018.

<sup>187</sup> Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern vom 15. November 1995 (GVOBl. M-V S. 550), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606).

<sup>188</sup> Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), zuletzt geändert durch Artikel 19 Abs. 23 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234, 3333).

<sup>189</sup> AmtsBl. M-V S. 1045.

<sup>190</sup> Das Energieministerium hat den vom Kabinett am 19. Juni 2018 beschlossenen ILVP M-V am 14. November

(571) Mehrere Nahverkehrspläne kommunaler Aufgabenträger befinden sich in der Fortschreibung, weil sie veraltet sind, oder sind wegen eines Widerspruchs des Energieministeriums bisher nicht in Kraft getreten. Nach den Förderrichtlinien des Landes dürfen Investitionen zur Verbesserung des ÖPNV aber nicht im Widerspruch zu den Inhalten der Nahverkehrspläne stehen.

(572) Der Landesrechnungshof beanstandet, dass das Energieministerium Maßnahmen gefördert hat, die nach dessen Einschätzung im Einklang mit veralteten oder wegen eines Widerspruchs noch nicht wirksamen Nahverkehrsplänen standen. Es fehlt in diesen Fällen an einem Anreiz für den kommunalen Aufgabenträger, das Verfahren zur Aufstellung oder Fortschreibung seines Nahverkehrsplans oder zum Ausräumen des Widerspruchs des Energieministeriums voranzubringen.

(573) Das Ministerium teilt mit, die Anpassung und Aktualisierung der gesetzlichen Grundlagen werde mit Novellierung des ÖPNVG M-V erfolgen.

(574) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## **2 Haushaltsrecht**

(575) Die Ausgaben des Energieministeriums zur Investitionsförderung nach der InvestÖPNVRL M-V und der EFRE-ÖPNVRL sind im Einzelplan 15 sowohl in der MG 01 „Gewährleistung und Verbesserung des SPNV/ÖPNV“ als auch in der MG 65 „Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs“ des Kapitels 1507 „Allgemeine Bewilligungen - Verkehr -“ veranschlagt.

(576) Diese Ausgaben wurden im Prüfungszeitraum 2014 bis 2016 regelmäßig ungenau veranschlagt. Sowohl bei Titeln der MG 65 als auch bei den in Titel 1507 891.02 (MG 01) veranschlagten Regionalisierungsmitteln hat es in jedem Haushaltsjahr in erheblichem Ausmaß Solländerungen und Restbildungen gegeben. Das verstößt gegen § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO. Danach sind nur die Ausgaben zu veranschlagen, die voraussichtlich kassenwirksam werden. Zudem gehen mit der Restbildung umfangreiche Ausgabeermächtigungen innerhalb der MG 65 für das jeweilige Folgejahr einher. Die so verfügbaren Mittel sind in den Haushaltsplanansätzen nicht erfasst und bedürfen keiner erneuten parlamentarischen Legitimation, erhöhen aber das Gesamtoll. Die Einzelheiten ergeben sich aus der Tabelle 25.

---

2018 auf seiner Internetseite veröffentlicht. Der Entwurf befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung.

Tabelle 25: Investive Ausgaben für den ÖPNV der Maßnahmegruppen 01 und 65 im Einzelplan des Energieministeriums, 2014-2016, in Euro

Kapitel 1507									
Titel	MG	SOLL Ausgaben lt. HHPL	Rest Vorjahr	HH-SOLL lt. ProFiskal	SOLL- Änderung lt. Profiskal	Gesamtsoll lt. ProFiskal	Ist- Ausgaben	Rest „Verfügbar“ lt. ProFiskal	Restliste EP 15 Übertra- gung in das nächste HH-Jahr
<b>Haushaltsjahr 2014</b>									
891.02	01	10.000.000	0	10.000.000	4.507.671	14.507.671	6.690.913	7.816.758	0
883.65	65	3.305.800	7.901.846	11.207.646	-2.825.959	8.381.686	1.011.558	7.370.128	7.370.128
891.04	65	7.172.700	0	7.172.700	0	7.172.700	0	7.172.700	7.172.700
891.65	65	4.000.000	6.064.024	10.064.024	3.225.959	13.289.983	6.828.391	6.461.592	6.461.592
892.65	65	3.000.000	643.500	3.643.500	-400.000	3.243.500	1.453.740	1.789.760	1.789.760
<b>Haushaltsjahr 2015</b>									
891.02	01	10.000.000	0	10.000.000	2.228.546	12.280.546	6.477.213	5.803.333	0
883.65	65	3.305.800	7.370.128	10.675.928	-2.207.217	8.468.712	498.717	7.969.995	7.969.995
891.04	65	7.172.700	7.172.700	14.345.400	0	14.345.400	0	14.345.400	14.345.400
891.65	65	4.000.000	6.461.592	10.461.592	2.607.217	13.068.809	11.509.393	1.559.416	1.559.416
892.65	65	3.000.000	1.789.760	4.789.760	-400.000	4.389.760	628.127	3.761.633	3.761.633
<b>Haushaltsjahr 2016</b>									
891.02	01	16.398.000	0	16.398.000	0	16.398.000	7.339.430	9.058.570	0
883.65	65	3.305.800	7.469.995 <sup>191</sup>	10.075.795	-3.675.834 <sup>192</sup>	6.399.960	996.137	5.403.823	5.403.823
891.04	65	7.172.800	14.345.400	21.518.200	0	21.518.200	657.903	20.860.297	20.860.297
891.65	65	4.000.000	1.559.416	5.559.416	6.192.892	11.752.308	9.657.624	2.094.684	2.094.684
892.65	65	3.000.000	3.761.633	6.761.633	-2.517.058	4.244.575	501.250	3.743.325	3.743.325

Quelle: Haushaltsplan, ProFiskal; eigene Berechnungen.

(577) Hinsichtlich der geprüften Titel liegt der Veranschlagung in den Haushaltsjahren 2014 bis 2016 keine belastbare Bedarfsermittlung zugrunde. Insgesamt betrachtet sind Haushaltsplanung und -ausführung der Zuschüsse für Investitionen zur Verbesserung des ÖPNV im Zeitraum von 2014 bis 2016 nicht hinreichend transparent. Zukünftig sollten der Veranschlagung eine aktuelle Bedarfsermittlung zugrunde gelegt und die Ausgaben nur in der Höhe veranschlagt werden, in der sie voraussichtlich kassenwirksam werden.

(578) Eine Evaluation der mit Zuwendungen geförderten Investitionen in den ÖPNV ist bisher nicht erfolgt. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat es weder in der Planungsphase noch während der Durchführung noch nach Abschluss der geförderten Vorhaben gegeben.

(579) Das Ministerium teilt mit, die Solländerungen und Restbildungen resultierten aus dem Umstand, dass in der Regel größere, komplexe und in der Realisierbarkeit nicht exakt

<sup>191</sup> In dem ausgewiesenen Wert ist eine Soll-Änderung zu Gunsten des Titels 1507 883.01 in Höhe von -500.000 Euro enthalten.

<sup>192</sup> Die dargestellte Soll-Änderung enthält nicht die Umschichtung von 700.000 Euro zugunsten des Titels 1506 751.64.

vorhersehbare Investitionsvorhaben gefördert werden würden. Wegen der erforderlichen Beteiligung weiterer Behörden könne es bereits im Antragsstadium zu Verzögerungen kommen. Zudem enthalte die MG 65 drei Titel für jeweils unterschiedliche Gruppen von Zuwendungsempfängern. Aus Titel 883.65 würden Zuweisungen für Investitionen an Kommunen finanziert, aus Titel 891.65 Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen und aus Titel 892.65 Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen. Bei diesen Titeln würden Ausgaben in ungefähr gleicher Höhe veranschlagt, weil im Zeitpunkt der Haushaltsplanung nicht bekannt sei, aus welcher Gruppe wieviele Anträge gestellt werden würden.

(580) Der Landesrechnungshof merkt hierzu an, dass Solländerungen und Restbildungen über einen längeren Zeitraum in erheblichem Umfang vorgenommen worden sind. Das Ministerium hätte auf der Grundlage einer belastbaren Bedarfsermittlung und von Erfahrungswerten die Ausgaben für Investitionen in den ÖPNV sukzessive genauer veranschlagen können.

Die Haushaltsplanung ist in den MG 01 und 65 des Kapitels 1507 keine überdurchschnittlich komplexe Aufgabe. So können beispielsweise die Zuschüsse für Investitionen in MG 65, Titel 891.65, auf Grundlage einer frühzeitigen Anmeldung des Zuschussbedarfs durch die öffentlichen Unternehmen geplant werden. Diese stellen gemäß § 73 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 KV M-V einen fünfjährigen Wirtschaftsplan auf. Auch die Kommunen sollten wegen ihres dreijährigen Finanzplanungszeitraums (§ 46 Abs. 5 KV M-V) in der Lage sein, ihren Bedarf für Zuweisungen für Investitionen in den ÖPNV (MG 65, Titel 883.65) frühzeitig zu beziffern und anzumelden.

### **3 Förderung von Straßenbahnunternehmen**

(581) Zwei Verkehrsunternehmen erbringen ÖPNV-Leistungen auch mit Straßenbahnen. Diese Unternehmen erhalten seit 2013 im Jahresabstand eine pauschale Förderung für investive Zwecke. Hierfür stand im Prüfungszeitraum ein jährliches Gesamtbudget in Höhe von 8,5 Mio. Euro, jeweils zur Hälfte aus Regionalisierungsmitteln und Landesmitteln, zur Verfügung.

(582) Ein Verkehrsunternehmen mit Straßenbahnbetrieb beantragte für das Jahr 2016 eine Zuwendung *„als Ausgleich für erhöhte Aufwendungen (einschließlich Investitionen) [...] aus dem Eigentum am Fahrweg Schiene einschließlich Haltestellen und dem dazugehörigen Stromversorgungssystem sowie Signal-, Leit- und Sicherheitseinrichtungen [...] sowie für Investitionsvorhaben, die auf die Stärkung der Infrastruktur des ÖPNV ausgerichtet sind und für die Neubeschaffung von Fahrzeugen“*. Im Einzelnen hat das Unternehmen die Förderung

von Ausgaben für Materialverbrauch, Treibstoff oder Personalentgelte beantragt.<sup>193</sup> Die im Förderantrag geltend gemachten „erhöhten Aufwendungen (einschließlich Investitionen)“ lassen sich deshalb investiven Zwecken nicht zuordnen.

(583) Das Energieministerium bewilligte dennoch antragsgemäß eine Zuwendung in Höhe von rd. 1,57 Mio. Euro aus dem Haushaltstitel 1507 891.02 MG 01 mit der Zweckbestimmung „Zuschüsse für Investitionen zur Verbesserung des SPNV/ÖPNV nach dem Regionalisierungsgesetz“. Die Förderung der nicht-investiven Ausgaben aus diesem investiven Titel ist rechtswidrig. Die Veranschlagung der Zuwendungen für Verkehrsunternehmen mit Straßenbahnbetrieb sollte zukünftig getrennt in nicht-investiven Titeln (Hauptgruppe 6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen) und investiven Titeln erfolgen.

(584) Das andere Verkehrsunternehmen mit Straßenbahnbetrieb hat im Jahr 2016 für eine Busbeschaffung eine Förderung in Höhe von rd. 1,25 Mio. Euro erhalten. Als Rechtsgrundlage des Zuwendungsbescheids nennt das Energieministerium § 8 Abs. 4 Nr. 3 ÖPNVG M-V.<sup>194</sup> Die Beschaffung von Bussen ist nach der ÖPNV-BusRL förderfähig. Nach Ziffer 3 Buchstabe b dieser Richtlinie kann die Beschaffung von Bussen durch Unternehmen, die ÖPNV-Leistungen auch mit Straßenbahnen erbringen, nicht gefördert werden. Mit der Bewilligung von Zuwendungen an das Straßenbahnunternehmen nur auf Grundlage des ÖPNVG M-V umgeht das Ministerium die mit seiner Förderrichtlinie selbst vorgenommene Einschränkung des Kreises der Zuwendungsempfänger.

(585) Das Energieministerium hat die Straßenbahnunternehmen aus den allgemeinen Förderrichtlinien<sup>195</sup> herausgenommen und Zuwendungen an diese Unternehmen ausgereicht, ohne die Ziele der Förderung, die Zuwendungsvoraussetzungen, den Umfang der Zuwendungen und den Kreis der Zuwendungsempfänger in einer Rechtsvorschrift geregelt zu haben.

(586) Aus Gründen der Gleichbehandlung mit anderen Zuwendungsempfängern und der Transparenz sowie des beträchtlichen Gesamtbudgets für die Förderung der Verkehrsunternehmen mit Straßenbahnbetrieb in Höhe von jährlich 8,5 Mio. Euro sollten entsprechende Regelungen getroffen werden.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> Antrag auf Zuwendungen 2016 – Investitionen zur Verbesserung des ÖPNV vom 20. Juli 2015.

<sup>194</sup> Im Zuwendungsbescheid vom 3. November 2015 hat das Energieministerium als Rechtsgrundlage anstatt wie beabsichtigt § 8 Abs. 4 Nr. 2 ÖPNVG M-V irrtümlich § 8 Abs. 4 Nr. 3 angegeben.

<sup>195</sup> InvestÖPNVRL und ÖPNV-BusRL.

<sup>196</sup> In Betracht kommt hier vor allem der Erlass einer Förderrichtlinie. Nach der VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO sollen Zuwendungen grundsätzlich nur auf Grundlage einer Förderrichtlinie bewilligt werden.

Alle anderen Verkehrsunternehmen erhalten Zuwendungen nur, wenn sie die in den ÖPNV-Förderrichtlinien geregelten Zuwendungsvoraussetzungen erfüllen. Das Energieministerium hat keine sachliche Begründung dafür gegeben, dass es die Unternehmen mit Straßenbahnbetrieb insoweit gegenüber den anderen Zuwendungsempfängern bevorzugt.

Zudem ist die Förderpraxis des Energieministeriums nicht ausreichend transparent. Darüber hinaus sind nicht-investive Ausgaben eines Straßenbahnunternehmens aus einem investiven Titel gefördert worden.<sup>197</sup> Ferner hat ein Straßenbahnunternehmen Zuwendungen für die Beschaffung von Bussen erhalten, obwohl es eine Fördervoraussetzung der einschlägigen Förderrichtlinie nicht erfüllte.<sup>198</sup>

(587) Die bewilligte Förderhöhe entsprach in beiden Fällen der des Antrags der Straßenbahnunternehmen und dem bereits vorher feststehenden Budget. Die Vermerke des Energieministeriums zur Antragsprüfung enthalten keine darüber hinausgehenden Informationen zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung. Bereits die Anträge enthielten zum Teil nicht die dafür erforderlichen Angaben. So umfasste beispielsweise der Antrag für die Fördermaßnahme Busbeschaffung keine weitere Erläuterung wie Modell oder Anzahl. Auch verzichtete das Energieministerium als Bewilligungsbehörde auf ergänzende Unterlagen. Eine hinreichende Prüfung der Angemessenheit und Notwendigkeit der Zuwendung hat es danach bei der Antragsprüfung nicht gegeben. Dies verstößt gegen die VV Nr. 3.3 zu § 44 LHO.

(588) Das Ministerium teilt mit, es sei eine Einzelfallförderung der Verkehrsunternehmen mit Straßenbahnbetrieb auf Basis der VV zu § 44 LHO vorgenommen worden, da es in Mecklenburg-Vorpommern nur zwei dieser Unternehmen gebe.

(589) Der Landesrechnungshof merkt hierzu an, dass das Ministerium ohne sachliche Rechtfertigung zwischen kommunalen Verkehrsunternehmen mit und ohne Straßenbahnbetrieb unterscheidet. Er bleibt dabei, dass für alle Verkehrsunternehmen bei Förderung ihrer Investitionen in den ÖPNV einheitliche rechtliche Vorschriften gelten sollten.

#### **4 Nachschau zur Prüfung „Verwendungsnachweisverfahren im Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung“**

(590) Das Energieministerium wurde mit den Mitteilungen zur Prüfung „Verwendungsnachweisverfahren im Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung“ vom 9. Dezember 2013 aufgefordert, die Einhaltung der Zweckbindung für den

---

<sup>197</sup> Siehe Tzn. 581 und 582.

<sup>198</sup> Siehe Tz. 583.

festgesetzten Zeitraum durch örtliche Kontrollen zu überprüfen und zu dokumentieren. Diese Prüfung befasste sich unter anderem mit investiven Zuwendungen im Bereich ÖPNV und SPNV. Die inhaltliche Nähe zur Orientierungsprüfung „Zuschüsse für Investitionen zur Verbesserung des ÖPNV“ war Anlass, in diese eine Nachschau zur Prüfungsmitteilung vom 9. Dezember 2013 zu integrieren.

(591) Obwohl das Energieministerium zeitliche Bindungen für bezuschusste Maßnahmen oder Gegenstände vorgibt, kontrolliert es diese nach dem Ergebnis der Nachschau nur unzureichend vor Ort. Die gemäß Zuwendungsbescheid einzuholende Genehmigung bei Veräußerung, Vermietung oder Zweckentfremdung kann derartige Kontrollen nicht ersetzen. Der Landesrechnungshof hält deshalb seine seinerzeitige Empfehlung der Prüfungsmitteilung vom 9. Dezember 2013 aufrecht, dass

- jede Fördermaßnahme nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes mindestens einmal auf die Einhaltung der Zweckbindung vor Ort kontrolliert wird und
- dafür der gesamte Zweckbindungszeitraum in Frage kommt.

(592) Das Ministerium teilt mit, die Empfehlungen des Landesrechnungshofes zu Vor-Ort-Kontrollen und Kontrolle der Zweckbindungsfristen würden zukünftig beachtet werden.

(593) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## 14 Investitionen zur Errichtung und zum Ausbau von Schulen

Im Zeitraum von 2012 bis 2015 wendete das Land für den Schulbau mindestens 78 Mio. Euro aus unterschiedlichen Förderbereichen mehrerer Ressorts nach Maßgabe verschiedener Richtlinien auf. Diese auch in den Folgejahren fortgesetzte Schulbauförderung soll zusätzlich aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds<sup>199</sup> und dem Strategiefonds<sup>200</sup> mit mehreren Mio. Euro gefördert werden.

Die Förderung des Schulbaus basierte auf Einzelfallentscheidungen der jeweiligen Förderministerien ohne Priorisierung und Kenntnis über den landesweiten Bedarf. Eine konzeptionelle Steuerung der Schulbauförderung fand nicht statt. Das Land hat keine qualitativen und quantitativen Mindeststandards und Bedarfe für den Schulbau definiert. Bei den geprüften Schulbaumaßnahmen waren wegen der Förderung durch mehrere Stellen die Verwaltungsabläufe im Zuwendungsverfahren nicht effizient und transparent.

(594) Der Landesrechnungshof hat vier im Rahmen der Städtebauförderung in 2012 bis 2015 durch das Wirtschaftsministerium geförderte Schulbaumaßnahmen geprüft. Darüber hinaus hatte das Innenministerium für diese Maßnahmen Sonderbedarfszuweisungen oder Kofinanzierungshilfen gewährt.

(595) Die Wahrnehmung der Schulträgerschaft ist eine Pflichtaufgabe des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden, Landkreise und Kreisfreien Städte. Sie umfasst auch die Aufgabe, Schulgebäude zu errichten und zu unterhalten. In zunehmendem Maße und mit zunehmendem Finanzvolumen<sup>201</sup> fördern zur Zeit mehrere Ministerien aus unterschiedlichen Förderprogrammen den Schulbau.

(596) Da einige Prüfungsfeststellungen auch das Innenministerium, Bildungsministerium sowie das Finanzministerium betreffen, hat der Landesrechnungshof das Energieministerium gebeten, eine innerhalb der Landesregierung abgestimmte Stellungnahme zu fertigen.

---

<sup>199</sup> Haushaltsplan 2018/2019, Titel 1501 883.51 MG 50 „Zuschüsse für Maßnahmen des Breitbandausbaus aus dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“. Das Energieministerium gewährt u. a. Zuwendungen für „*finanzschwache Gemeinden im ländlichen Raum*“ im Rahmen des Förderbereichs „*Städtebau*“.

<sup>200</sup> Haushaltsplan 2018/2019, Titel 1111 334.01 „Entnahmen aus dem Sondervermögen „Strategiefonds Mecklenburg-Vorpommern“.

<sup>201</sup> Aus den Haushaltsplänen 2018/2019 ist ersichtlich, dass eine Förderung des Schulbaus aus dem „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (Titel 1501 883.51 MG 50) und dem „Strategiefonds“ (Titel 1111 334.01) mit mehreren Mio. Euro vorgesehen ist.

## 1 Grundlagen der Schulbauförderung

(597) Mit dem Auslaufen des Schulbauförderprogramms des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2003 verlor die Schulbaurichtlinie des Landes Mecklenburg-Vorpommern (SchBauRL M-V) vom 17. März 1997<sup>202</sup> ihre Gültigkeit.

(598) Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)<sup>203</sup> ist seit 2009 geltendes Recht in der Bundesrepublik Deutschland. Sie verpflichtet die Vertragsstaaten, ein inklusives Schulsystem, das die gemeinsame schulische Bildung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen vorsieht, zu errichten. Im Januar 2012 hatte der Minister für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern eine Expertenkommission mit dem Ziel berufen, bis zum 30. Oktober 2012 eine Konzeption für die zukünftige Gestaltung eines inklusiven Bildungssystems bis zum Jahr 2020 zu erstellen. Federführend hierbei war das Bildungsministerium.

Gemäß Drs. 6/4600 vom 8. Oktober 2015<sup>204</sup> berichtete die Expertenkommission Ende 2012 über ihr Ergebnis. Danach *„soll jede Schule eine inklusive Schule werden“*. Die Expertenkommission empfiehlt hierzu beispielsweise:

*„Generell sollte in den nächsten drei Jahren rechtzeitig vor der nächsten Schulentwicklungsplanung ein Standort-Gesamtkonzept erarbeitet werden. [...] Das Land sollte landeseinheitliche Mindeststandards für diese Schulen festlegen. Mit den Körperschaften sollten konkrete finanzielle Regelungen für diese Förderschwerpunkte getroffen werden. Bis dahin sollte auf Neubauten und Grundsanierungen verzichtet werden, um Fehlinvestitionen zu vermeiden.“*

Die Expertenkommission äußert sich zudem auch zur räumlichen Ausstattung der allgemeinen inklusiven Schule und merkt an, dass *„die einschlägigen Konzepte und Erfahrungsauswertungen in der Literatur ausführlich vor[liegen] (vgl. besonders das inklusionsbezogene Handbuch der Montag-Stiftung „Schulen planen und bauen“, das zahlreiche Vorschläge und Entwicklungswege konkretisiert). Sie „schlägt vor, dass dieser Prozess der baulichen Anpassung bis 2020 abgeschlossen wird“*.

(599) Das Finanzministerium bemühte sich 2014 gemeinsam mit den Förderministerien (Innenministerium, Wirtschaftsministerium und dem Landwirtschaftsministerium) um die Bildung einer interministeriellen Arbeitsgruppe, in der unter anderem Standards für den künftigen Schulbau unter Federführung des Bildungsministeriums erarbeitet werden sollten. Das

---

<sup>202</sup> AmtsBl. M-V, S. 353.

<sup>203</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen; kurz UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK).

<sup>204</sup> Unterrichtung durch die Landesregierung, „Strategie der Landesregierung zur Umsetzung der Inklusion im Bildungssystem in Mecklenburg-Vorpommern“, Drs. 6/4600 vom 8. Oktober 2015, S. 11 ff.

Bildungsministerium sah seine Zuständigkeit in der Schulbauförderung ausschließlich in der Prüfung der Bestandsfähigkeit der Schulen, so dass die Bemühungen der Förderministerien mit dem Bildungsministerium die weitere Verfahrensweise bei Schulbauvorhaben insgesamt abzustimmen, scheiterten.

(600) Der Landesrechnungshof hatte beanstandet, dass die Landesregierung keine Mindestanforderungen an Bau und Ausstattung von allgemeinbildenden Schulen vorgab. Das Land hat erst ab 2012 begonnen, die Anforderungen, die sich aus der Inklusion ergeben zu erarbeiten, gleichwohl ab 2009 Schulbaumaßnahmen gefördert und umgesetzt. Es besteht daher die Gefahr, dass Schulträger an geförderten, gerade fertiggestellten Schulbauten inklusionsbedingt umfangreiche Umbauarbeiten vornehmen müssen.

(601) Die Ministerien haben die Ausführungen des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen und die Probleme bei der Bildung der gemeinsamen Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Leitlinien für die Schulbauförderung und die unverzichtbaren Fachkenntnisse des Bildungsministeriums bestätigt. Es sei geplant, in Abstimmung mit dem Finanzministerium, dem Bildungsministerium sowie den übrigen Förderministerien Art und Umfang möglicher Schulbauempfehlungen als Grundlage der Schulbauförderung zu prüfen. Für Inklusionsschulen seien in einer gesonderten Projektarbeitsgruppe, bestehend aus dem Bildungsministerium, dem Finanzministerium und dem Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern, bereits Empfehlungen erarbeitet worden.

(602) Der Landesrechnungshof hatte insbesondere kritisiert, dass bei der Schulbauförderung im Prüfungszeitraum keine Abstimmungsgespräche zwischen den Förderministerien, dem Finanzministerium und dem Bildungsministerium als oberste Schulbehörde erfolgten. Er erwartete, dass zeitnah, wie im Abschlussgespräch am 19. Januar 2018 von den Ministerien angekündigt, auch die Standards für die „übrigen“ Schulen bzw. eine Schulbaurichtlinie mit Vorgaben für Raumprogramme und Standards erarbeitet werden.

(603) Der Landesrechnungshof hat das Energieministerium im Dezember 2018 um Mitteilung zum Verfahrensstand der Schulbaurichtlinie gebeten. Dieses teilte mit, derzeit erfolge die Erarbeitung eines Konzeptes zur Erstellung von Empfehlungen/Leitlinien zu qualitativen und quantitativen Mindeststandards beim Schulbau.

(604) Im Hinblick auf den großen Schulbaubedarf und die für den Schulbau bereitgestellten Finanzmittel ist es zwingend erforderlich, zeitnah eine Richtlinie zum Schulbau zu erarbeiten.

## 2 Ziele und Steuerung der Schulbauförderung

(605) Da derzeit kein landesweiter Überblick über den Schulbaubedarf besteht und eine Steuerung nicht erfolgt, basiert die Schulbauförderung auf Einzelfallentscheidungen der jeweiligen Förderministerien in erster Linie mit Blick auf die speziellen Förderziele. Der Schulträger bzw. das Bildungsministerium bestätigen als Fördervoraussetzung nur den weiteren Bestand der Schule. Sie nehmen keine Bedarfsprüfung oder Prioritätenabwägung gegenüber anderen notwendigen Schulbaumaßnahmen vor.

(606) Die Landesregierung sollte sich landesweit einen Überblick über die erforderlichen Schulbaumaßnahmen verschaffen und prüfen, welche Finanzierungsinstrumente bestehende Defizite bei der Aufgabenerfüllung der Schulträger beseitigen können. Soweit ein Förderbedarf besteht, sollte sich die Landesregierung gestaltend und steuernd einbringen. Anstelle der Schulbauförderung im Rahmen unterschiedlicher Förderprogramme verschiedener Ministerien sollte künftig entsprechend dem Bedarf ein schulspezifisches Förderprogramm aufgelegt werden.

(607) Die Ministerien teilten mit, dass bezogen auf den Prüfungszeitraum 2012 bis 2015 die Feststellungen des Landesrechnungshofes korrekt seien.

Das Bildungsministerium merkte an, dass die Schulentwicklungsplanung nur der Rechtsaufsicht unterliege und keine Bewertung von Schulbauvorhaben ermögliche. Für die verbindliche Planung von Schulbaumaßnahmen müsse eine gesonderte Grundlage geschaffen werden. Bezogen auf übergreifende Ziele und eine konzeptionelle Steuerung der Schulbauförderung verwiesen die Ministerien auf die Koalitionsvereinbarung 2016 Nr. 208. *„Die Koalitionspartner werden die landesseitige Förderung von notwendigen Schulneubauten und -saniierungen mit dem Schwerpunkt Inklusion fortsetzen. [...] Wir werden dafür Sorge tragen, dass in diesem Bereich Mittel nach einem abgestimmten Gesamtkonzept investiert werden.“*

Prioritäre Aufgabe einer 2017 unter Beteiligung des Finanzministeriums, des Bildungsministeriums, des Innenministeriums, des Energieministeriums und des Landwirtschaftsministeriums eingerichteten Arbeitsgruppe (AG) Schulbau sei die Begleitung des *„Sonderprogramms für den Schulbau“*. Es setze sich aus dem Bundesprogramm, aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz mit Mitteln in Höhe von 75 Mio. Euro und Mitteln aus dem *„Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“* in Höhe von 25 Mio. Euro zusammen.

Unter den beteiligten Ressorts bestehe Einvernehmen, die Investitionen in den Schulbau künftig gemeinsam zu koordinieren und konzeptionell zu steuern. Von der Arbeitsgruppe sei eine Gesamtliste aller vorliegenden Vorhaben erstellt worden, die regelmäßig fortgeschrieben werde. Bei der Auswahl der zu fördernden Projekte seien in Umsetzung der Koalitionsvereinbarung insbesondere die Schulbauvorhaben mit Inklusionsschwerpunkt in finanz-

schwachen Kommunen zu berücksichtigen. Die Arbeitsgruppe entscheide, aus welchem Förderprogramm die einzelnen Projekte gefördert werden können.

(608) Der Landesrechnungshof begrüßt das Zustandekommen der AG Schulbau und das bestehende Einvernehmen aller beteiligter Ressorts, die Investitionen in den Schulbau gemeinsam zu koordinieren und konzeptionell zu steuern. Die Arbeit der AG Schulbau kann jedoch nach den Erfahrungen des Landesrechnungshofes nicht ein notwendiges abgestimmtes Gesamtkonzept der Schulbauförderung ersetzen. In diesem Konzept wären – auch mit Blick auf die zur Verfügung stehenden Investitionsmittel – die notwendigen Abstimmungsprozesse transparent darzustellen. Dieses Konzept würde zur Planungssicherheit bei den Kommunen beitragen und zeitnahe Förderentscheidungen ermöglichen. Der Fokus sollte jedoch nicht nur auf die Inklusionsschwerpunkte gelegt werden.

### **3 Beurteilung der Angemessenheit der Kosten**

(609) Neue Schulformen, neuartige Lernkonzepte, erweiterte Nutzungsbedarfe, Ganztagsbetrieb und Inklusion verändern die Anforderungen an den Schulbau in qualitativer und quantitativer Hinsicht. Die Schulträger und die Förderministerien orientierten sich zur Beurteilung der Angemessenheit der Kosten häufig an der nicht mehr geltenden Schulbaurichtlinie, an Raum- und Funktionsprogrammen und Standards anderer Bundesländer sowie Kostenkennwerten für Gebäude.

(610) Obwohl die Hauptverantwortung für die Schulgebäude bei den Schulträgern liegt, sollte die Landesregierung im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung für das Schulwesen dafür Sorge tragen, dass eine wirtschaftliche, bedarfsgerechte und zeitgemäße Planung bei der Schulbauförderung gewährleistet ist.

(611) Der Landesrechnungshof hat des Weiteren angeregt, grundsätzlich zu prüfen, ob die Schulbauförderung mit dem Ziel einer Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens und im Interesse der Gleichbehandlung der Schulträger durch eine Festbetragsfinanzierung in Form von Pauschalen erfolgen kann. Die Zuschüsse könnten beispielsweise in einem Verhältnis zur Fläche oder zur Schülerzahl entsprechend der Schulform gewährt werden.

(612) Das Finanzministerium begrüßte eine Festbetragsförderung in Form von Pauschalen bei Neubauten grundsätzlich. Grundlage für eine geänderte Praxis sollte aber eine neue Schulbaurichtlinie sein. Mittelzuweisungen an die Kommunen nach prozentualem Schüleranteil seien durch den Gesetzgeber ausgeschlossen.

(613) Der Landrechnungshof weist darauf hin, dass die Förderung projektbezogen, also ausschließlich für die zu fördernde Maßnahme, unter Zugrundelegung von Bezugsgrößen, wie beispielsweise Schulart und Schülerzahlen gewährt werden sollte.

#### **4 Feststellungen zum Zuwendungsverfahren**

(614) Sollen für denselben Zweck Zuwendungen ausnahmsweise von mehreren Stellen des Landes bewilligt werden, haben die Zuwendungsgeber gemäß VV-K Nr. 1.4 zu § 44 LHO vor der Bewilligung das Einvernehmen herbeizuführen beispielsweise über den koordinierenden Zuwendungsgeber, die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendungen und die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid. Der Zuwendungsbescheid muss u. a. die Beteiligungen der fachtechnischen Dienststelle regeln.

(615) Bei drei der vom Landesrechnungshof geprüften Schulbauvorhaben betrug die Zeitspanne von der Beantragung der Sonderbedarfszuweisungen beim Innenministerium bis zur Auszahlung der Fördermittel mehr als drei Jahre. Das Innenministerium erließ zudem bei zwei der Maßnahmen den Bewilligungsbescheid erst kurz vor Fertigstellung des Schulbaus. Mehrmalige unverbindliche Fördermittelzusagen des Innenministeriums über Sonderbedarfszuweisungen brachten keine Sicherheit für die Kommunen. Bei einer Maßnahme musste der durch den zweiten Fördermittelgeber (Wirtschaftsministerium) als verbindlich erklärte Finanzierungsplan deshalb im Zuwendungsverfahren mehrfach angepasst werden.

(616) Das Innenministerium nahm durch die späte Bescheidung der Förderanträge in Kauf, dass die Gesamtfinanzierung zeitweise nicht gesichert war. Es sollte den Kommunen durch zeitnahen Erlass des Zuwendungsbescheides frühzeitig Planungssicherheit geben.

Die häufigen Änderungen der Finanzierungspläne verursachten einen erhöhten administrativen Aufwand, der auch zu zeitlichen Verzögerungen bei der Maßnahmenumsetzung mit allen sich daraus ergebenden Nachteilen führte.

(617) Je nach Förderhöhe und Förderministerium unterstützen verschiedene fachlich zuständige technische staatliche Verwaltungen den Zuwendungsgeber mit baufachlichem Sachverstand. Diese wendeten unterschiedliche Maßstäbe und Prüfdichten an, was dem Gleichbehandlungsgrundsatz widerspricht und zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann. Die Prüfung der Bauunterlagen sollte nach vergleichbaren wirtschaftlichen und funktionalen Gesichtspunkten sowie baufachlich nach einheitlichen Maßstäben erfolgen.

Für den Landesrechnungshof ist nicht hinnehmbar, dass je nach Zuwendungsanteil und fachlich zuständiger technischer staatlicher Verwaltung für die gleichen Baumaßnahmen unterschiedliche Regelungen im Zuwendungsverfahren festgelegt werden und im Zuwendungsbescheid die Beteiligung der fachtechnischen Dienststelle nicht geregelt ist.

(618) Die Ministerien erklärten, dass die AG Schulbau mit Blick auf die Optimierung der Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse eine Vereinheitlichung der jeweiligen Zuwendungsbescheide auch hinsichtlich der Festlegung eines koordinierenden Zuwendungsgebers und der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung in der AG Schulbau prüft. Auf eine entsprechende aktenkundige Dokumentation werde künftig geachtet.

Die aktuellen Entwicklungen, insbesondere die Zusammenarbeit der Ressorts in der AG Schulbau, würden die Abstimmung verbessern und erfüllten somit das vom Energieministerium seit Jahren geforderte Verfahren. Alle Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes seien in der AG Schulbau als Aufgabe aufgegriffen und eine entsprechende Umsetzbarkeit geprüft worden.

(619) Der Landesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass im Sinne einer effizienten Schulbauförderung alle Verwaltungsabläufe und -entscheidungen sowie Abstimmungsprozesse in möglichst kurzen Zeiträumen erfolgen und im Interesse der Zuwendungsempfänger transparent gestaltet werden sollten. Er kann aus der Stellungnahme nicht entnehmen, ob und wie das Innenministerium zukünftig dafür Sorge tragen wird, die vom Landesrechnungshof aufgezeigten langen Entscheidungszeiträume zu verkürzen.

## **5 Fazit**

(620) Der Landesrechnungshof wertet die Einrichtung einer AG Schulbau im Januar 2018 als einen ersten notwendigen Schritt in die richtige Richtung. Er hält jedoch an seiner Wertung fest, dass die Standards für Räumlichkeiten und Ausstattung auch für die Regelschulen erforderlich sind, um hiermit ein zielgerichtetes, schlüssiges und bedarfsorientiertes Förderprogramm Schulbau auflegen zu können.

## **15 Organisationsprüfung im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung**

Im Ministerium wurden keine regelmäßigen oder anlassbezogenen Organisationsuntersuchungen durchgeführt. Das Organisationsreferat wurde nicht bei allen Organisationsentscheidungen vorab fachlich beteiligt.

Das Ministerium verfügte über keine aktuelle verbindliche Geschäftsverteilung für alle seine wahrzunehmenden Aufgaben. Insbesondere existierte für die Digitalisierungsabteilung seit ihrem Bestehen keine in Kraft gesetzte Geschäftsverteilung. Das Ministerium verfügte nur im geringen Umfang über aktuelle Stellenbeschreibungen sowie Stellen- und Dienstpostenbewertungen.

Aufbauorganisatorische Vorgaben hinsichtlich der Mindestanzahl von Referaten in der Digitalisierungsabteilung und der Leitungsspanne in einigen Referaten des Hauses wurden nicht erfüllt.

Anhand der Aktenlage konnte die Bewirtschaftung der Stellen nicht durchgehend nachvollzogen werden, sie war zum Teil fehlerhaft.

(621) Der Landesrechnungshof prüfte im Energieministerium die personelle Ausstattung des Organisationsreferates, die Wahrnehmung von Organisationsaufgaben, die Ordnungsmäßigkeit der aufbau- und ablauforganisatorischen Dokumentationen, die Aufbauorganisation des Ministeriums und die Ordnungsmäßigkeit der Stellenbewirtschaftung.

### **1 Organisationsarbeit**

(622) Nahezu alle Beschäftigten des Referats 100 „Organisation und Informationstechnik“ nahmen weit überwiegend Aufgaben im IT-Bereich wahr. Das Referat hat im geprüften Zeitraum keine eigenen Organisationsuntersuchungen durchgeführt, obwohl dem Ministerium nach der Landtagswahl 2016 neue Aufgaben übertragen wurden und weitreichende organisatorische Veränderungen erfolgten. Pflichtaufgaben wie Aufgabenkritik oder Geschäftsprozessoptimierung wurden nicht oder nur in sehr eingeschränktem Umfang wahrgenommen.

(623) Das Energieministerium sollte insbesondere regelmäßige und anlassbezogene Organisationsuntersuchungen (Aufgabenkritik und GPO) sowie Personalbedarfsberechnungen durchführen.

## **2 Regelungen zur Organisationsarbeit**

(624) Das Organisationsreferat war nur unzureichend und nicht systematisch bei Organisationsänderungen beteiligt. Regelungen und Anweisungen zur Zusammenarbeit und zu den Abläufen existierten nicht. Insbesondere war die Zusammenarbeit zwischen Organisations- und Personalreferat unzureichend geregelt. Das Ministerium verfügte nicht über eine haus-spezifische Geschäftsordnung, es existierten aber diverse, teils sehr alte Regelungen in Hausverfügungen u. ä.

(625) Das Energieministerium führte aus, dass es die Feststellungen des Landesrechnungshofes nicht nachvollziehen könne. Eine hausspezifische Geschäftsordnung sei nicht vorgeschrieben. Eine Vielzahl von Regelungsinhalten – z. B. zur Steuerung von dienstlichen Prozessen – werde in das Intranet eingestellt. Zudem werde auf die geltenden Hausverfügungen verwiesen. Neben allgemeingültigen Organisationsgrundsätzen gäbe es auch Grundsätze, wie die Organisationshoheit der Abteilungsleitung. Das Organisationsreferat werde regelmäßig über die Abteilungsleitung über angedachte bzw. vorgesehene Organisationsänderungen informiert. Informationsdefizite im Einzelfall könnten jedoch nicht vollständig ausgeschlossen werden.

(626) Das Energieministerium verfügt nicht über Arbeitsanweisungen oder Prozesse, die eine formale Einbeziehung des Organisationsreferates in Organisationsentscheidungen sicherstellen. Das Organisationsreferat ist vor allen Organisationsentscheidungen zu beteiligen und hat diese vorzubereiten, mindestens aber aus fachlicher Sicht zu bewerten. Die Information über Organisationsentscheidungen durch die Abteilungsleitung ist nicht ausreichend. Organisatorische Entscheidungen sind der Hausleitung vorbehalten, eine „Organisationshoheit der Abteilungsleitung“ gibt es hingegen nicht. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen Organisations- und Personalreferat sind in verbindlichen Regelungen festzulegen.

Das Energieministerium hat die erforderlichen Regelungen zu erlassen. Diese sollten, zusammen mit dauerhaften Regelungen aus Hausverfügungen, in einer Geschäftsordnung zusammengefasst werden.

## **3 Geschäftsverteilungsplan**

(627) Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügte das Ministerium über keine aktuelle verbindliche Geschäftsverteilung für alle seine wahrzunehmenden Aufgaben. Der Geschäftsverteilungsplan (GVP) wies Aufgaben organisatorischen Dienstposten zu, die zum Teil nicht mehr existierten. Für die neu geschaffene Abteilung „Digitalisierung in der Wirtschaft und Verwaltung, Breitbandausbau“ liegt auch zweieinhalb Jahre nach deren Bildung keine in Kraft gesetzte

Geschäftsverteilung vor. Damit fehlte es auch an einer verbindlichen Regelung der Kompetenzen und Verantwortungen, die benötigt werden, um diese Aufgaben wahrzunehmen.

(628) Das Energieministerium bestätigte die Feststellung des Landesrechnungshofes bezüglich eines fehlenden Geschäftsverteilungsplans für die Abteilung 5. Eine inhaltliche Abgrenzung zwischen den Stabsstellen und der Abteilung 5 existiere in der Praxis, auch wenn diese durch den fehlenden verbindlichen Geschäftsverteilungsplan noch nicht dokumentiert sei. Wenn ein Dienstposten wegfallt, könnten die dort bisher wahrgenommenen Aufgaben nicht immer sofort einem anderen Beschäftigten übertragen werden. Daher werde dieser Dienstposten weiterhin mit der Bemerkung „weggefallen“ ausgewiesen. Die Aufgaben würden solange im Wege der Vertretung bearbeitet.

(629) Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, eine Geschäftsverteilung für die Abteilung 5 in Kraft zu setzen. Ohne eine solche fehlt es an den organisatorischen Voraussetzungen, die Aufgaben der Digitalisierung in Wirtschaft und Verwaltung ordnungsgemäß und effizient wahrzunehmen, zumal die Abteilungsleiterstelle seit zweieinhalb Jahren unbesetzt ist.

Die Regelung der Geschäftsverteilung ist unabhängig von der Aufgabenübertragung an einen Beschäftigten. Fällt ein Dienstposten weg, sind die bisher dort wahrgenommenen Aufgaben – soweit sie nicht wegfallen – unverzüglich einem neuen Dienstposten zuzuordnen. Nur so kann sichergestellt werden, dass für die Aufgabenwahrnehmung notwendige Regelungen wie Verantwortlichkeiten, Kompetenzen, Aufsicht und Vertretung bestehen.

#### **4 Dienstposten- und Tätigkeitsbeschreibungen**

(630) Das Ministerium verfügte nur im geringen Umfang über aktuelle Dienstposten- und Tätigkeitsbeschreibungen sowie Dienstposten- und Tätigkeitsbewertungen. Dadurch konnte es nur eingeschränkt belegen, dass die im Stellenplan nachgewiesenen Planstellen und andere als Planstellen ihrer Wertigkeit nach notwendig sind. Ohne vollständige Bewertungen fehlte es auch an einer wesentlichen Voraussetzung für die Durchführung von Personalmaßnahmen.

(631) Das Energieministerium bestätigte die Feststellungen des Landesrechnungshofes. Es sicherte zu, die fehlenden Tätigkeitsbeschreibungen zeitnah zu erstellen und kontinuierlich zu aktualisieren. Es teilte mit, dass es aktuelle Dienstpostenbewertungen gegenwärtig vorbereite.

(632) Der Landesrechnungshof begrüßt das.

## 5 Aufbauorganisatorische Kennzahlen

(633) Der Landesrechnungshof hat die Aufbauorganisation des Ministeriums anhand der Kennzahlen „Leitungsspanne<sup>205</sup>“, „Gliederungstiefe“, „Gliederungsbreite“<sup>206</sup> und „Leitungsintensität“<sup>207</sup> analysiert.

(634) Die Abteilung 5 erfüllt derzeit die Vorgabe gemäß § 7 Abs. 2 GGO I<sup>208</sup> nicht, wonach eine Abteilung i. d. R. mindestens aus fünf Referaten bestehen soll. Die Abteilungen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Größe bei Gliederungstiefe und Anzahl der Stellen. Insbesondere die Abteilung 3 ist mit acht untergeordneten Organisationseinheiten und rd. 28 % aller Dienstposten des Ministeriums deutlich größer als die übrigen Abteilungen.

(635) Das Ministerium sollte einen homogenen Aufbau hinsichtlich der Abteilungsgröße anstreben und die Vorgaben zur Mindestanzahl von Referaten je Abteilung einhalten.

(636) Von den 28 Referaten in den fünf Abteilungen erreichten vier (rd. 14 %) nicht die in der GGO I vorgesehene Mindestleitungsspanne von i. d. R. 1:3. Davon wiesen zwei Referate eine Leitungsspanne von 1:1 auf. Eine niedrigere Leitungsspanne als die von den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder empfohlene Spanne<sup>209</sup> von 1:5 wiesen insgesamt neun Organisationseinheiten auf. Rund 32 % erfüllen damit nicht die Empfehlung der Rechnungshöfe. Bei acht Referaten lag die Leitungsintensität deutlich über 0,5, davon bei zwei Einheiten bei 1,0.

(637) Der Landesrechnungshof empfahl, Kleinstreferate mit einer Leitungsspanne von weniger als 1:3 aufzulösen, sofern es keine dokumentierten Begründungen gibt, von der Regelmindestgröße abzuweichen. Bei den übrigen Referaten mit einer Leitungsspanne von unter 1:5 sollte das Ministerium prüfen, ob diese aufgelöst und mit anderen Referaten zusammengelegt werden können.

(638) Das Energieministerium teilt die Auffassung, dass kleine oder Kleinstreferate nicht die ideale Organisationsform seien. Es führte aus, dass durch die Formulierung „in der Regel“ die GGO I Ausnahmen/Besonderheiten ausdrücklich anerkenne.

---

<sup>205</sup> Zahl der Stellen, die einer Leitungsinstanz direkt untergeordnet sind.

<sup>206</sup> Die Gliederungstiefe umfasst die Gesamtzahl der hierarchischen Ebenen, Gliederungsbreite die Anzahl der Organisationseinheiten auf einer hierarchischen Ebene.

<sup>207</sup> Die Leitungsintensität ist das Verhältnis aus der Summe der Anzahl der Leitungsstellen (Anzahl der Instanzen) und der Anzahl der unterstützenden Stellen (Stabs- und Assistenzstellen) zur Anzahl der ausführenden Stellen. Je kleiner die Leitungsintensität, desto günstiger ist das Verhältnis von Leitungsinstanzen und unterstützenden Stellen zu den ausführenden Stellen.

<sup>208</sup> Gemeinsame Geschäftsordnung I der Ministerien und der Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern (GGO I), AmtsBl. M-V 2015, S. 562.

<sup>209</sup> Vgl. Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2016): Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, S. 7 (<https://www.lrh-mv.de/Veroeffentlichungen/Gemeinsame-Dokumente-der-Rechnungshoe/>).

(639) Die Größe der Abteilungen sollte angeglichen werden. Insbesondere bei der Größe der Abteilung 3, dessen Leiter kommissarisch bereits seit längerer Zeit auch die Abteilung 5 leitet, besteht Anpassungsbedarf.

Hohe Leitungsspannen und niedrige Leitungsintensitäten sollen ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln gewährleisten. Abhängig von der Komplexität und Schwierigkeit der Aufgaben können im Ausnahmefall auch niedrigere Leitungsspannen bzw. höhere Leitungsintensitäten notwendig sein. Die Notwendigkeit dafür ist durch eine Organisationsuntersuchung zu ermitteln und zu begründen.

## **6 Ordnungsmäßigkeit der Stellenbewirtschaftung**

(640) Stichprobenartig hat der Landesrechnungshof Einträge in den Nachweisungen zur Stellenbesetzung geprüft und dabei formelle und materielle Fehler festgestellt wie:

- die zugrunde liegenden Sachverhalte gingen aus den Eintragungen nicht hervor,
- durchgeführte Stellentausche und inhaltliche Beziehungen zwischen den vorhandenen Einträgen waren nur unzureichend dokumentiert,
- Laufzeichen aus dem GVP hatten keine Entsprechung im Stellenplan,
- vorzunehmende Stelleneinsparungen wurden als Merkposten angesehen und nicht als verpflichtend künftig wegfallend gekennzeichnet,
- formale Abschlüsse des Ministeriums sowie von nachgeordneten Dienststellen wurden nicht erstellt und abgeglichen,
- in zwei Fällen wurden Beamte auf anderen Stellen als Planstellen geführt,
- Doppelbesetzungen von Stellen erfolgten ohne die erforderliche Zustimmung des Finanzministeriums bzw. waren nach den Regelungen im Haushaltsgesetz nicht zulässig,
- das Finanzministerium wurde über die Anzahl der kapitelübergreifend in Anspruch genommenen Stellen nicht richtig informiert und
- für die Wahrnehmung einer gesetzlichen Daueraufgabe wurden keine Stellen eingerichtet, sondern Beschäftigte aus dem Titel 1501 427.01 „Beschäftigungsentgelte an Vertretungs- und Aushilfskräfte“ finanziert.

(641) Die Fehler sind abzustellen. Der Landesrechnungshof hatte darüber hinaus empfohlen, einen regelmäßigen Prozess zum Abgleich der Stellenübersichten des Ministeriums mit dem GVP zu etablieren.

Für den festgestellten Personalbedarf sind bei gesetzlichen Daueraufgaben Stellen im notwendigen Umfang einzurichten.

(642) Das Energieministerium führte aus, dass es die Zweifel an der stellenmäßigen Unter-  
setzung der Aufgaben aus dem GVP nicht in Gänze nachvollziehen könne. In der Regel wür-  
de es sich um begründete Einzelfälle handeln. Anstelle einer Genehmigung der Doppelbe-  
setzung durch das Finanzministerium halte es eine Kabinettsvorlage zum Projekt für ausrei-  
chend. Die Dokumentation in den Stellenbesetzungslisten werde es verbessern.

(643) Das Energieministerium hat die Nachweisungen so zu führen, dass Zweifel oder  
Missverständnisse nicht entstehen. Die Einzelfälle deuten auf systemische Fehler beim Füh-  
ren der Nachweisungen hin. Das Ministerium hat nicht zu allen festgestellten unzulässigen  
Doppelbesetzungen Stellung genommen. Soweit es Stellung genommen hat, bleibt der Lan-  
desrechnungshof bei seiner Auffassung, dass eine Genehmigung durch das Finanzministeri-  
um erforderlich gewesen wäre.

## Querschnittsprüfung

### 16 Ordnungsmäßigkeit ausgewählter Personalausgaben im Landesamt für Finanzen – Umzugskosten

Der Landesrechnungshof prüfte landesweit die Festsetzung der Umzugskostenvergütung für das Kalenderjahr 2017. Er hat formelle und materielle Fehler festgestellt. Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Finanzministerium zu prüfen, ob eine landesweite zentrale Bearbeitung der Umzugskostenvergütung – einschließlich der für die Widerrufsbearbeiter – beim Landesamt für Finanzen erfolgen kann.

Abschlagszahlungen für Umzugskosten wurden allein auf Grundlage der Fürsorgepflicht gewährt und nicht überwacht. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Zulässigkeit von Abschlagszahlungen nach Zeitpunkt und Höhe zu regeln.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Finanzministerium, die Antragstellung zu vereinfachen und künftig elektronisch zu ermöglichen.

(644) Das LAF ist für die Berechnung, Festsetzung und Zahlung der Umzugskostenvergütung (UKV) für den überwiegenden Anteil der Beschäftigten der Landesverwaltung zuständig. Die UKV für Beamte und Tarifbeschäftigte der Landespolizei wird durch die Polizeibehörden und -dienststellen berechnet. Daneben bestehen Sonderzuständigkeiten für die Bearbeitung der UKV für die Widerrufsbearbeiter.

(645) Die UKV wird nach dem Landesumzugskostengesetz (LUKG M- V)<sup>210</sup> berechnet, festgesetzt und ausgezahlt. Der Landesrechnungshof prüfte alle Fälle der UKV – einschließlich der Widerrufsbearbeiter – für das Kalenderjahr 2017 beim LAF, der Landespolizei und der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege (FHöVPR).

## 1 Formelle Ordnungsmäßigkeit

### 1.1 Aufgabenübertragungen

(646) Das LAF ist gemäß § 1 Bezügezuständigkeitslandesverordnung (BezügeZstLVO M-V)<sup>211</sup> für die Festsetzung von Bezügen und die Anordnung entsprechender Zahlungen sowie für deren Rückforderung zuständig. Zu den Bezügen zählt gemäß § 2 Abs. 1 BezügeZst-

---

<sup>210</sup> Gesetz über die Umzugskostenvergütung für Beamte und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 3. Juni 1998, GVOBl. M-V, S. 554.

<sup>211</sup> Landesverordnung über die Bestimmung von Zuständigkeiten für die Festsetzung, Anweisung und Rückforderung von Bezügen im Bereich der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern vom 20. September 2006, GVOBl. M-V, S. 734.

LVO M-V auch die UKV als sonstige beamtenrechtliche Leistung an Beamte. Abweichend hiervon sind die obersten Dienstbehörden oder die von ihnen bestimmten Stellen gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BezügeZstLVO M-V für die Festsetzung, Anweisung und Rückforderung der Umzugskostenvergütungen der Beamten auf Widerruf zuständig.

(647) Die obersten Dienstbehörden, die Beamte auf Widerruf in ihrem Geschäftsbereich führten, beauftragten die Bearbeitung der UKV i. d. R. beim LAF. Im Geschäftsbereich des Innenministeriums wurden die Anträge der Beamten auf Widerruf der Landespolizei durch die FHöVPR bearbeitet.

(648) Das Innenministerium hat seine Zuständigkeit für die UKV der Widerrufsbeamten mündlich auf die FHöVPR (für Polizeibeamte) bzw. das LAF (andere Widerrufsbeamte des Innenministeriums) übertragen. Auch das Bildungsministerium hat seine Zuständigkeit lediglich informell auf das LAF übertragen. Weil das LAF nicht zu deren eigenen Geschäftsbereichen gehörte, sind diese Übertragungen unwirksam.

Voraussetzung für die Übertragung von sachlichen Zuständigkeiten – wie die für UKV – ist gemäß § 13 Organisationsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesorganisationsgesetz – LOG M-V)<sup>212</sup> eine Rechtsvorschrift. Die BezügeZstLVO M-V regelt die Zuständigkeiten abschließend und lässt diese Aufgabenübertragung auf das LAF nicht zu.

Die Bearbeitung der Anträge auf UKV für Widerrufsbeamte der Landespolizei hätte im Wege einer Rechtsvorschrift auf die FHöVPR übertragen werden müssen.

Fehlt eine ordnungsgemäße Aufgabenübertragung, besteht das Risiko, dass die unzuständige Behörde formell fehlerhafte Bescheide über die UKV erlässt.

(649) Für die Aufgabenübertragung für Widerrufsbeamte außerhalb des Finanzministeriums auf das LAF ist eine Zuständigkeitsregelung in der BezügeZstLVO M-V erforderlich. Das Finanzministerium sollte daher eine Änderung der BezügeZstLVO M-V anstreben.

Das Innenministerium sollte die Aufgabenübertragung für die UKV der Widerrufsbeamten der Landespolizei auf die FHöVPR mit einer Rechtsverordnung regeln.

## **1.2 Zuständigkeiten**

(650) Von insgesamt 74 bearbeitete das LAF 2017 für 50 Bedienstete die Anträge auf UKV und setzte 198.574 Euro fest. Das entspricht einem Anteil von 84,5 % der bewilligten Beträge. Die restlichen 24 Fälle wurden in 17 Fällen durch acht Behörden und Dienststellen der

---

<sup>212</sup> Vom 14. März 2005, GVOBl. M-V, S. 98.

Landespolizei in Höhe von 34.849 Euro (14,8 %) und in 7 Fällen durch die FHöVPR in einem Umfang von 1.566 Euro (0,7 %) bearbeitet.

(651) Insgesamt ist die Zahl der UKV-Fälle gering. Von den im LAF bearbeiteten Fällen waren einige wenige Fälle fehlerhaft. Da im LAF die meisten UKV-Anträge und die finanziell bedeutsamsten Fälle zentral bearbeitet wurden, konnte dort ein fundiertes Wissen aufgebaut werden, dass eine sachgerechte und schnelle Bearbeitung zulässt. Aus den bearbeiteten Fällen war ersichtlich, dass Nachfragen der Antragsteller schnell und unbürokratisch beantwortet werden. Bei der geringen Anzahl der jährlich zu bearbeitenden Fälle der UKV bei der FHöVPR und den Behörden und Dienststellen der Landespolizei kann dieses Wissen nicht in vergleichbarem Maße aufgebaut werden und es ist bei der Einzelfallbearbeitung ein höherer Aufwand erforderlich. Bei der Bearbeitung der UKV innerhalb der Landespolizei waren viele Fälle fehlerhaft. Auch die Höhe der festgesetzten UKV außerhalb des LAF rechtfertigt eine dezentrale Bearbeitung in den einzelnen Behörden nicht.

(652) Die Ministerien befürworteten eine zentrale Zuständigkeit des LAF für die Bearbeitung der UKV-Fälle. Das Finanzministerium sollte im Zusammenhang mit der Anpassung der BezügeZstLVO M-V prüfen, ob künftig eine landesweite zentrale Bearbeitung der Umzugskostenvergütung – einschließlich der für Widerrufsbeamte – beim LAF erfolgen kann.

### **1.3 Feststellungen zu den Antragsformularen und den Bescheiden**

(653) Im Zuge einer modernen und effektiv arbeitenden Verwaltung sollten Antragsformulare für Landesbedienstete einheitlich und möglichst elektronisch zur Verfügung stehen. Gemäß § 3 Abs. 2 EGovG hat jede Behörde über „*öffentlich zugängliche Netze in allgemein verständlicher Sprache [...] erforderliche Formulare bereitzustellen*“. Bei Umsetzung dieser Forderung ist dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 Abs. 1 LHO zu entsprechen.

(654) Das LAF hat einheitliche Vordrucke zur Antragstellung der UKV entwickelt. Die Formulare stehen im Internet und auf der Intranetseite des LAF bereit, müssen aber derzeit schriftlich beim LAF eingereicht werden.

(655) Das Finanzministerium sagte zu, die elektronische Antragstellung so schnell wie möglich im Rahmen des Mitarbeiterportals umzusetzen.

(656) Vom Gesetzgeber nicht geforderte Angaben sind in den Antragsformularen entbehrlich. Der Landesrechnungshof hält die Antragsformulare zur Umzugskostenvergütung nicht durchgängig für anwenderfreundlich und empfiehlt, die Formulare zur Beantragung der UKV und die UKV-Bescheide einschließlich der für Auslandszüge zu überarbeiten. Das Fi-

nanzministerium teilte mit, dass eine Vereinheitlichung und anwenderfreundliche Gestaltung der Formulare und Bescheide zur UKV vorgenommen werde.

(657) Widerrufsbeamte ohne eigene Wohnung erhalten während der praktischen Zeiten im Vorbereitungsdienst im Regelfall eine Kostenerstattung für die Umzugsreise und 100 Euro Pauschvergütung. Dennoch mussten auch sie bisher den kompletten Antrag auf UKV ausfüllen und einreichen.

Der Landesrechnungshof empfahl, die Antragstellung der UKV für Widerrufsbeamte mit einem verkürzten Antrag zu ermöglichen.

Das Finanzministerium teilte mit, dass es die Möglichkeit einer verkürzten Antragstellung für Widerrufsbeamte prüfen werde.

## **2 Abschlagszahlungen**

(658) § 2 Abs. 2 S. 1 LUKG M-V regelt, dass die UKV nach Beendigung des Umzuges gewährt wird. Eine Abschlagszahlung ist gesetzlich nicht vorgesehen. Von der Ermächtigung, Verwaltungsvorschriften zum LUKG M-V zu erlassen, hat das Finanzministerium bisher keinen Gebrauch gemacht.

Das LAF zahlte regelmäßig Abschläge i. H. v. 80 % der zu erwartenden Kosten. Der Landesrechnungshof hat dem Finanzministerium empfohlen, die Zulässigkeit von Abschlagszahlungen nach Zeitpunkt und Höhe zu regeln.

(659) Das Finanzministerium verwies darauf, dass es für die Zahlung eines Abschlages keiner spezialgesetzlichen Grundlage bedürfe, da sich der Anspruch bereits aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn ergebe. Die Vorgehensweise des LAF sei mit der in anderen Bundesländern vergleichbar. Da die Fürsorgepflicht eine ausreichende Rechtsgrundlage darstelle, sähe das Finanzministerium vor dem Hintergrund einer angestrebten Deregulierung keine Notwendigkeit, eine neue Rechtsgrundlage zur Regelung des Verfahrens zu schaffen.

(660) Die sich aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn ergebenden Einzelpflichten und die Art und Weise ihrer Erfüllung sind zu konkretisieren.<sup>213</sup> Die Einzelpflichten können sich aus der Prüfung des Einzelfalles oder bei pauschalierbaren Sachverhalten aus einer Rechtsgrundlage ergeben. Das Finanzministerium sollte die Gewährung von Abschlagszahlungen im LUKG M-V regeln oder aber zumindest von der in § 14 Abs. 2 LUKG M-V enthaltenen Ermächtigung Gebrauch machen und konkretisierende Verwaltungsvorschriften erlassen.

---

<sup>213</sup> BT-Drs. 16/4027, S. 34.

(661) Das LAF verbuchte die Abschlagszahlungen in ProFiskal, überwachte sie aber nicht. Es hatte keinen Überblick über gezahlte Abschläge.

Wird die UKV nicht innerhalb der Ausschlussfrist des § 2 Abs. 2 LUKG M-V beantragt, ist der Abschlag zurückzufordern. Deshalb sind die Abschläge und die Fristen für die Antragstellung zu überwachen. Die gezahlten Abschläge müssen künftig hinsichtlich der fristgerechten Abgabe der Anträge auf UKV überwacht werden.

(662) Das Finanzministerium teilte mit, das LAF werde künftig sicherstellen, dass Abschläge in voller Höhe mit der endgültig festgesetzten UKV aufgerechnet werden. Die Festsetzung übersteigende Beträge würden zurückgefordert. Die Überwachung der Abschlagszahlungen werde künftig automatisiert vorgenommen.

### **3 Einführung einer Pauschale bei Umzügen in „Eigenregie“**

(663) Die UKV umfasst gemäß § 5 LUKG M-V Beförderungsauslagen, Reisekosten, Mietentschädigung, andere Auslagen, Pauschvergütung für sonstige Umzugsauslagen und Auslagen. Bei Umzügen in Eigenregie sind lediglich die nachgewiesenen notwendigen Kosten zu erstatten. Diese detaillierten Anforderungen – insbesondere für Umzüge in Eigenregie – verursachen hohen Aufwand bei der Antragstellung und der Antragsbearbeitung.

Der Landesrechnungshof empfahl, den Verwaltungsaufwand durch Einführung einer Pauschale bei Umzügen in Eigenregie zu senken.

Das Finanzministerium teilte mit, dass es den Vorschlag des Landesrechnungshofes prüfen werde.



## **VI. Sonstige Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes**

### **1 Abschluss der vergangenen Legislaturperiode, Teil 1: Ausgaben der Landtagsfraktionen für Öffentlichkeitsarbeit im Wahljahr 2016**

**Alle Fraktionen im Landtag haben im Wahljahr 2016 für ihre Öffentlichkeitsarbeit die sozialen Medien genutzt. Dabei hielten sie die Vorgaben zur Öffentlichkeitsarbeit nicht immer ein.**

**Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat zu einer Änderung des § 51 AbgG M-V geführt. Dieser regelt nun die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen sowie deren Aufgaben konkreter und differenzierter.**

(664) Der Landesrechnungshof prüft nach § 56 Abs. 1 Satz 1 AbgG M-V die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen im Landtag Mecklenburg-Vorpommern. Dabei hat er der Rechtsstellung und den Aufgaben der Fraktionen Rechnung zu tragen. Die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme ist vom Landesrechnungshof nicht zu prüfen oder zu bewerten (§ 56 Abs. 2 AbgG M-V).

In dieser Zuständigkeit hat der Landesrechnungshof den Abschluss der vergangenen Wahlperiode der Fraktionen geprüft. Die Prüfung gliedert sich in zwei Teile. Im vorliegenden Teil 1 wurden die Ausgaben der Landtagsfraktionen für Öffentlichkeitsarbeit im Wahljahr 2016 untersucht.

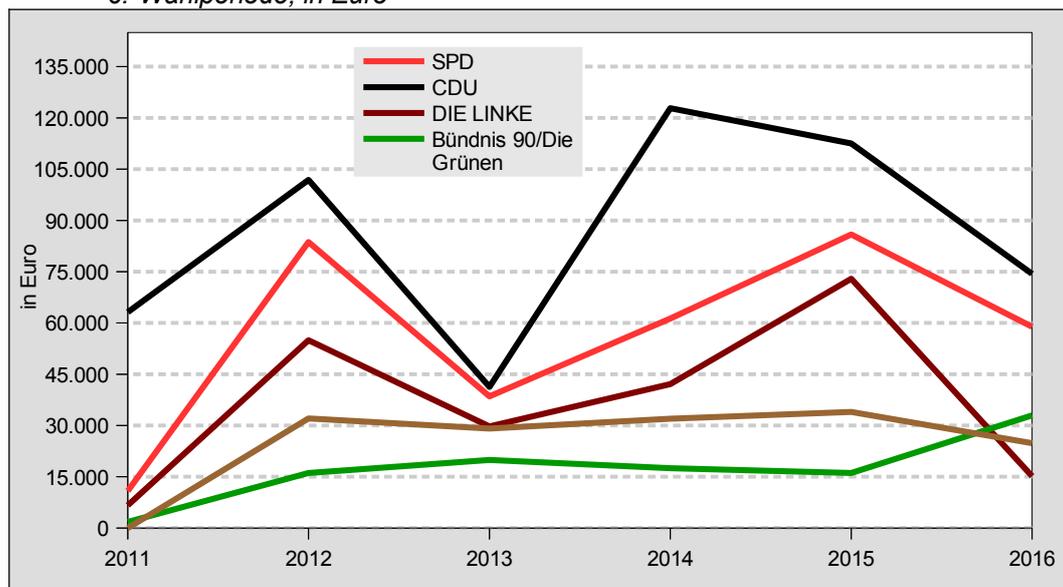
#### **1 Ausgaben für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit**

(665) Die Fraktionen sind gemäß § 55 AbgG M-V verpflichtet, über die Herkunft und die Verwendung der Leistungen, die sie innerhalb eines Kalenderjahres nach § 54 AbgG M-V erhalten haben, Rechenschaft abzulegen. Abbildung 34 zeigt die Entwicklung der diesen Rechenschaftsberichten entnommenen Ausgaben für „Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ der einzelnen Fraktionen in der sechsten Wahlperiode. Für die Jahre 2011 und 2016 ist zu berücksichtigen, dass es sich aufgrund des Termins der jeweiligen Landtagswahl um Rumpfwahljahre handelt.<sup>214</sup>

---

<sup>214</sup> Die konstituierende Sitzung des Landtages der 6. Wahlperiode fand am 4. Oktober 2011 statt. Die Wahl zur 7. Wahlperiode fanden am 4. September 2016 statt. Der Landtag kam am 4. Oktober 2016 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen.

Abbildung 34: Entwicklung der Ausgaben der Fraktionen für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in der 6. Wahlperiode, in Euro



Quelle: Rechenschaftsberichte der Fraktionen für die Jahre 2011 bis 2016; eigene Darstellung.

## 2 Rechtsstellung der Fraktionen und Öffentlichkeitsarbeit

(666) Fraktionen sind ständige Gliederungen des Parlaments und somit der „organisierten Staatlichkeit“ zugehörig.<sup>215</sup> Sie haben den Zweck, den technischen Ablauf im Parlament in einem gewissen Grade zu steuern und somit die dortige Arbeit insgesamt zu erleichtern.<sup>216</sup> In der Regel schließen sich Abgeordnete einer Partei zusammen, wodurch eine Verwechslungsgefahr mit der Partei besteht, der die fraktionsbildenden Abgeordneten angehören.

(667) Die Fraktionen haben auch die Aufgabe, die Öffentlichkeit über ihre Arbeit zu informieren. Der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen sind durch die gesetzlichen Regelungen und durch die Rechtsprechung Grenzen gesetzt. Im Wahljahr 2016 lautete die einschlägige Vorschrift: „Sie können die Öffentlichkeit über ihre Arbeit informieren und mit Fraktionen anderer Parlamente zusammenarbeiten“ (damalige Fassung des § 51 Abs. 2 AbgG M-V).

Zudem ist es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Staatsorganen untersagt, „sich in amtlicher Form im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflus-

<sup>215</sup> BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 -, 188-244, Rnr. 134, zit. n. juris.

<sup>216</sup> Lontzeck, Christoph (2016): § 45 Fraktionsbildung, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, Baden-Baden, § 45 Rn. 8 f. mit umfangreichen Nachweisen aus Rechtsprechung und Literatur.

sen“.<sup>217</sup> Dies bedeutet, dass auch die Fraktionen – als Teile der Staatsorganisation – keinen Wahlkampf führen dürfen.

Die Fraktionszuschüsse dürfen auch nicht für Zwecke genutzt werden, für die die Abgeordneten ihre Amtsausstattung erhalten.<sup>218</sup> Durch diese werden aufgrund des Mandats veranlasste Aufwendungen abgegolten (§ 8 AbgG M-V). Für die Abdeckung allgemeiner Kosten erhalten die Abgeordneten eine monatliche Pauschale, die insbesondere auch für die Betreuung des Wahlkreises bestimmt ist (§ 9 Abs. 1 AbgG M-V). Durch Fraktionszuschüsse finanzierte öffentlichkeitswirksame Maßnahmen dürfen daher nicht politische Tätigkeiten oder die Wahlkreisarbeit der einzelnen Abgeordneten zum Gegenstand haben.

(668) Einige der geprüften Fraktionen brachten umfangreiche Kritik gegen die obenstehende, zusammengefasste Auffassung des Landesrechnungshofes vor. Sie vertraten die Auffassung, dass Art. 20 Abs. 1 Satz 2 Verf. M-V gleichermaßen für Fraktionen gelte, da sie selbständige und unabhängige Gliederungen des Landtages seien. Daraus folge ein umfassendes Mandat auch jenseits der einzelnen, bereits erfolgten oder konkret geplanten parlamentarischen Initiative. § 51 Abs. 2 AbgG M-V ermächtige die Fraktionen zu einer Öffentlichkeitsarbeit, die wegen der Geltung des Art. 20 Abs. 1 Satz 2 Verf. M-V im Rahmen des allgemeinpolitischen Mandats erfolgen könne. Den Fraktionen sei es nur so möglich, vollumfänglich über ihre Arbeit zu informieren. Ein Verbot jeglicher Öffentlichkeitsarbeit ohne spätere konkrete parlamentarische Initiative verwehre den Fraktionen, von den Wählerinnen und Wählern zu lernen. Eine Rückkopplung des Parlaments sei dann erschwert bis unmöglich. Es sei insbesondere zu beachten, dass Fraktionen in der politischen Arbeit auf Grund des Rückgangs des Anteils der in Parteien organisierten Menschen an der Gesamtbevölkerung eine gestiegene Bedeutung erfahren hätten. Der Einfluss der Parteiarbeit auf den laufenden Meinungsbildungsprozess zwischen den Wahlterminen sei hierdurch gesunken.

Es liege im eigenen Interesse der Fraktionen, immer auf den Bezug zu ihrer parlamentarischen Arbeit zu achten. Ein Werbeeffekt für die einzelne Fraktion könne nur dann erzielt werden, wenn gerade deren positive Eigenschaften herausgestellt und die Fraktion damit gegenüber anderen auffallen würde. Die Grenze der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit sei erst dann überschritten, wenn eine direkte „Verwendung für Parteiaufgaben“ vorliege. Diese Grenze liege bei der ausdrücklichen Werbung für eine Partei. Mittelbar positive Effekte für Parteien seien zwangsläufig hinzunehmen und unproblematisch. Unzulässige Öffentlichkeitsarbeit liege erst dann vor, wenn einer Partei durch die Fraktion gezielt geldwerte Vortei-

---

<sup>217</sup> BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 -, BVerfGE 44, 125-197, Leitsatz 1. Das Verbot der Einmischung von Staatsorganen in den Wahlkampf wurde u. a. vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in einem Urteil aus dem Jahr 2014 bestätigt. Vgl. VerfGH RP A 15/14, 17/14, Rn. 55, zit. n. juris.

<sup>218</sup> Vgl. Braun/Jantsch/Klante (2001): Abgeordnetengesetz, Kommentar, § 50 Rn. 18, S. 533.

le verschafft würden. Abgrenzungskriterien seien: Bezug zur Fraktion sowohl hinsichtlich Autorschaft als auch hinsichtlich Verbreitung, Bezug zu Parlamentsaufgaben, Werbeaussagen zugunsten einer Partei. Die Abgrenzung zur Parteiarbeit müsse wesentlich von der Außenwahrnehmung ausgehen. Unzulässig sei allerdings, wenn die Werbung einer Fraktion nicht mehr von Parteiwerbung unterschieden werden könne. Dies gelte auch für den Bereich der klassischen außerparlamentarischen Arbeit. Im Einzelfall könnten Plakatwerbung oder öffentliche Protestversammlungen zulässig sein. Unzulässig sei dies allerdings, wenn sich die Wirkung in der außerparlamentarischen Wirkung erschöpft und ein spezifischer Bezug zur Fraktion nicht mehr erkennbar sei.

(669) Der Landesrechnungshof hat diese Auffassung zur Kenntnis genommen. Insbesondere hinsichtlich der Abgrenzungskriterien von zulässiger und unzulässiger Information der Öffentlichkeit durch eine Fraktion über ihre Arbeit ist er grundsätzlich gleicher Auffassung. Der Landesrechnungshof ist jedoch anderer Auffassung, soweit sich die Stellungnahme auf den Umfang der Arbeit der Fraktionen bezieht. Die Gleichsetzung der Aufgaben der Fraktionen mit denen des Landtages findet in der Verfassung und im Abgeordnetengesetz keinen Anhaltspunkt.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die Information der Öffentlichkeit gemäß § 51 Abs. 2 AbgG M-V stets über die Arbeit der Fraktion zu erfolgen hat. Nach der Rechtslage im Prüfungszeitraum gab es nach Auffassung des Landesrechnungshofes keinen Raum dafür, dass sich Fraktionen(!) mit Bürgerinnen und Bürgern politisch auseinandersetzen.<sup>219</sup>

Der Landesrechnungshof kann der Argumentation z. B. mit dem Rückgang des Anteils „*der in Parteien organisierten Menschen an der Gesamtbevölkerung*“ und dem damit sinkenden Einfluss „*der Parteiarbeit auf den laufenden Meinungsbildungsprozess zwischen den Wahlterminen*“ in diesem Zusammenhang nicht folgen.

(670) Die Verwaltung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern betont die schon in Tz. 668 dargestellte Auffassung. Der Landesrechnungshof verkenne die Bündelungs- und Ordnungsfunktion der Fraktionen, die im Dialog mit den Wahlberechtigten ihren Ausdruck finde. Die den Fraktionen obliegende Zuarbeit erfordere es, parlamentarische Initiativen schon im Vorbereitungsstadium mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren und ggf. anschließend zu verwerfen. Ebenso bedürfe es der Aufnahme von Anregungen von außen. Ein Zwang zur Anknüpfung an tatsächliche parlamentarische Vorgänge im engeren Sinne würde einen umständlichen Formalismus bedeuten, dem durch kleine Anfragen oder auch später

---

<sup>219</sup> Infolge der beschlossenen Gesetzesänderung vom Dezember 2018 (siehe Tz. 674 f.) sind „*Dialog[e] mit den Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarisch-politische Fragen*“ zukünftig zulässig. Auslegung und Anwendung bleiben abzuwarten.

zurückzuziehende Anträge lediglich für die Aktenlage genüge getan würde. Grenze der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit sei deshalb erst die Auseinandersetzung mit ausschließlich außerparlamentarischen Vorgängen.

(671) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Er weist darauf hin, dass Fraktionen verfassungsrechtlich lediglich der innerparlamentarischen Organisation dienen.

(672) Die in § 51 Abs. 2 AbgG M-V festgeschriebene Regelung zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen war eher allgemein formuliert und eröffnete Interpretationsspielraum, wie an den dargestellten unterschiedlichen Auffassungen der Fraktionen und des Landesrechnungshofes deutlich wird. In anderen Bundesländern sind die gesetzlichen Vorgaben zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zum Teil detaillierter, bspw. § 1 Abs. 3 FraktG NRW.

(673) Der Landesrechnungshof empfahl im Prüfungsverfahren deshalb, Möglichkeiten für eine geänderte oder ggf. detailliertere Regelung hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen im Abgeordnetengesetz oder den Erlass von Ausführungsbestimmungen durch die Präsidentin des Landtages zu prüfen.

(674) Daraufhin brachten die Fraktionen der SPD, CDU und DIE LINKE einen Entwurf für das Sechzehnte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern (Abgeordnetengesetz) – 16. AbgGÄndG M-V – in den Landtag ein.<sup>220</sup> Im Rahmen der Behandlung durch den Rechtsausschuss wurde u. a. die Präsidentin des Landesrechnungshofes als Sachverständige angehört. Ausweislich der Äußerungen des Ausschussvorsitzenden in der 49. Sitzung des Landtages vom 21. November 2018 waren die Äußerungen der Präsidentin des Landesrechnungshofes, die die grundlegenden Gedanken der Prüfungsmitteilungen in ihrer Stellungnahme wiedergab, leitend für die Empfehlung des Rechtsausschusses, den o. g. Gesetzentwurf hinsichtlich § 51 AbgG M-V in der aus der Zusammenstellung ersichtlichen Fassung der Drucksache 7/2840 anzunehmen.<sup>221</sup> Nach dem Bericht des Vorsitzenden des Rechtsausschusses wurde der eingebrachte Gesetzentwurf in der Fassung der Beschlussempfehlung vom Landtag angenommen.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> Drs. 7/2256.

<sup>221</sup> PIPr. 7/49, S. 16.

<sup>222</sup> PIPr. 7/49, S. 16.

Tabelle 26: Synopse zu § 51 AbgG M-V

§ 51 AbgG M-V	
i. d. F. bis zum Inkrafttreten des 16. AbgGÄndG M-V	i. d. F. des 16. AbgGÄndG M-V
(1) Die Fraktionen sind rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten des Landtages. Sie können klagen und verklagt werden. Öffentliche Gewalt wird von den Fraktionen nicht ausgeübt.	
(2) Sie sollen die Öffentlichkeit über ihre Arbeit informieren und mit Fraktionen anderer Parlamente zusammenarbeiten.	(2) Als Teil des Landtages sind die Fraktionen unmittelbar Adressat der politischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger und zugleich selbst maßgeblicher Faktor des parlamentarisch-politischen Willensbildungsprozesses.
	(3) Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört die eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarischen Vorgänge, Initiativen und Konzepte der Fraktionen, der Vermittlung ihrer politischen Standpunkte und dem Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarisch-politische Fragen. Die Fraktionen sind in der Entscheidung über die geeigneten Mittel und Formen ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Urheberschaft der Fraktion muss erkennbar sein.
	(4) Die Fraktionen haben das Recht, mit anderen Fraktionen und mit Fraktionen anderer Parlamente und mit Fraktionen der Kommunalvertretungen zusammenzuarbeiten, regionale und überregionale sowie internationale Kontakte zu pflegen.

Quelle: Eigene Darstellung.

(675) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass der Landtag eine Konkretisierung der Vorschrift beschlossen hat. Er hofft, dass durch die geänderte Formulierung mehr Klarheit für den Rahmen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit erreicht wird.

### 3 Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen durch Nutzung sozialer Medien

(676) Die Aktivitäten der Fraktionen in den sozialen Medien wurden erstmals vom Landesrechnungshof geprüft und stellen einen Schwerpunkt der vorliegenden Prüfung dar. Tabelle 27 gibt einen Überblick über die sozialen Medien, die von den Fraktionen im Jahr 2016 bis zur Landtagswahl aktiv genutzt wurden.<sup>223</sup>

<sup>223</sup> Die Fraktion DIE LINKE hat seit Oktober 2016 einen Account bei der Fotocommunity *flickr* und beim Online-Dienst *Instagram*. Seit Mai 2017 hat die Fraktion einen eigenen Twitter-Account. Die CDU-Fraktion hat ebenfalls einen Account bei *flickr*. Dieser wird aber nicht mehr aktiv genutzt. Der letzte Beitrag stammt aus dem August 2013. Die Fraktion ist zudem Mitglied beim sozialen Netzwerk *Google+*. Dieser Account wird jedoch ebenfalls nicht mehr aktiv genutzt. Der letzte Beitrag stammt aus dem September 2013.

Tabelle 27: Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen im Prüfungszeitraum

Fraktion	Facebook	Twitter	Youtube
SPD	x	x	x
CDU	x		x
DIE LINKE	x		x
Bündnis 90/Die Grünen	x	x	x
NPD	x		x

Quelle: Eigene Darstellung.

(677) Die Nutzung sozialer Medien lässt einen wesentlichen Unterschied zu den klassischen Formen der Öffentlichkeitsarbeit hervortreten: Grundsätzlich sind keine direkten Kosten mit der Nutzung der sozialen Medien verbunden. Die Anmeldung zu diesen Angeboten ist in der Regel kostenfrei. Die Öffentlichkeitsarbeit mithilfe sozialer Medien ist jedoch mit Kosten verbunden, die durch die Bereitstellung des Internetzugangs, durch die Erstellung und vor allem durch die Betreuung der Accounts durch Mitarbeiter in Form von Personalkosten entstehen.

Auch wenn die direkten fiskalischen Auswirkungen eher schwer zu erfassen sind, sind die Aktivitäten der Fraktionen in den sozialen Medien als ein Aspekt ihrer Arbeit und im Rahmen der Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit ein Teil der Prüfung durch den Landesrechnungshof.

Der Landesrechnungshof legte für die Prüfung die Arbeitsdefinition der Fachgruppe NEON des Berufsverbandes Deutscher Markt- und Sozialforscher für den Begriff „Social Media“ zugrunde.<sup>224</sup>

(678) Zum Zeitpunkt der Prüfung befanden sich die Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und der NPD nach ihrem Ausscheiden aus dem Landtag im Jahr 2016 bereits in der Liquidation. Dies führte u. a. dazu, dass nicht mehr alle veröffentlichten Inhalte in den sozialen Medien zugänglich waren. Bei der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen waren sowohl der Facebook-Account als auch der Youtube-Kanal<sup>225</sup> bereits abgeschaltet.

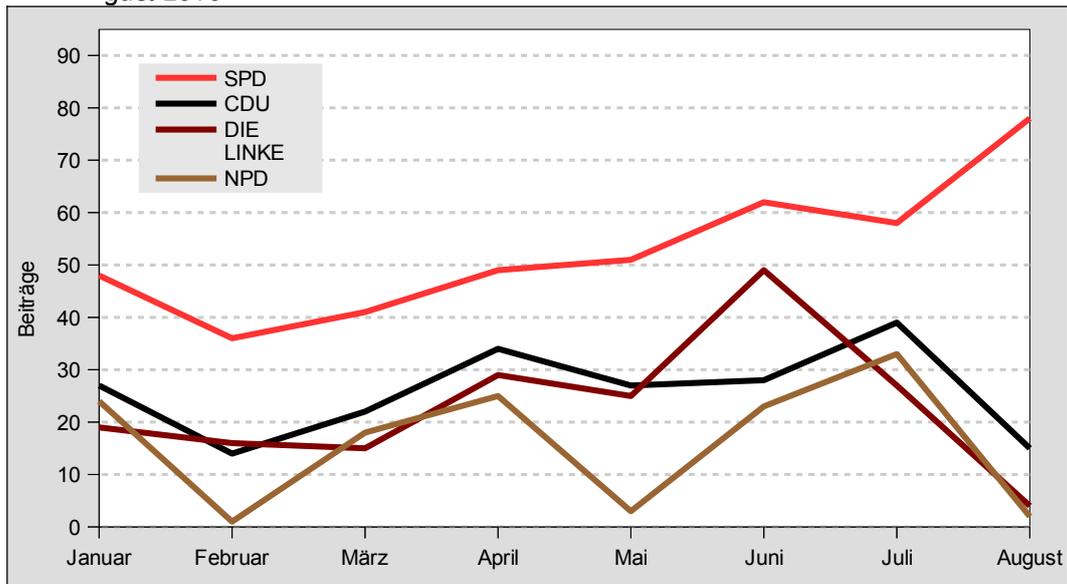
(679) In Abbildung 35 wird die Entwicklung der Anzahl der Beiträge der Fraktionen bei Facebook für den Zeitraum von Januar bis August 2016 dargestellt.<sup>226</sup>

<sup>224</sup> 25. NEON-Plenum am 18. Februar 2013 in Frankfurt am Main, zit. n. Scheffler (2014): Soziale Medien. Einführung in das Thema aus Sicht der Marktforschung, in: König, Stahl, Wiegand (Hrsg.), Soziale Medien. Gegenstand und Instrument der Forschung, S. 13-27, S. 13.

<sup>225</sup> Die Aktivitäten der Fraktionen auf Youtube wurden lediglich cursorisch geprüft. Der Schwerpunkt der Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit in den sozialen Medien lag bei allen Fraktionen auf Facebook und/oder Twitter. Youtube nutzen die Fraktionen weit überwiegend für die Bereitstellung von Videos mit Landtagsreden ihrer Abgeordneten.

<sup>226</sup> Aufgrund der geringen Anzahl von zu berücksichtigenden Beiträgen im September 2016, wurde aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit in der Abbildung auf die Darstellung dieses Monats verzichtet.

Abbildung 35: Entwicklung der Anzahl der Beiträge der Fraktionen bei Facebook von Januar bis August 2016



Quelle: Eigene Darstellung; eigene Erhebung.

(680) Die Prüfung fiel bei den einzelnen Fraktionen sehr unterschiedlich aus. Der Anteil der vom Landesrechnungshof als unzulässig eingestuft Beiträge bewegt sich im Rahmen von 4,7 % bis 61,4 % aller im Zeitraum von Januar bis August 2016 geposteten und geprüften Beiträge der jeweiligen Fraktionen.

(681) Im Folgenden ist exemplarisch je ein Beitrag pro Fraktion in den sozialen Medien dargestellt, der vom Landesrechnungshof als unzulässig bewertet worden ist. Eine Bewertung der politischen Erforderlichkeit ist damit nicht verbunden.

### 3.1 Darstellung von Regierungsarbeit

(682) Aus den oben in den Tzn. 666 f. dargestellten Grundsätzen folgt für den Landesrechnungshof, dass die Fraktionen nicht über die Regierungsarbeit oder über Äußerungen der Regierung berichten dürfen, sofern der Bezug zur Arbeit der Fraktion nicht ausreichend deutlich wird. Als Beispiel für den nach diesem Standpunkt unzulässigen Beitrag sei die folgende Abbildung 36 benannt. Der dort gezeigte Beitrag bei Facebook stellt den Innenminister heraus. Seine Tätigkeit als Fraktionsmitglied wird nicht erwähnt. Ebenso wenig nutzt die Fraktion den Beitrag, um ihre eigene parlamentarische Tätigkeit näher darzustellen.

Abbildung 36: Beitrag bei Facebook (CDU-Fraktion)



Quelle: Screenshot der Facebook-Seite der „CDU-Fraktion im Landtag Mecklenburg-Vorpommern“, erstellt durch den Landesrechnungshof im Juli 2017.

(683) Gegen die vom Landesrechnungshof vertretene Auffassung, Fraktionen dürften nicht über die Regierungsarbeit oder über Äußerungen der Regierung berichten, sofern der Bezug zur Arbeit der Fraktion nicht ausreichend deutlich wird, wurde eingewandt, dass Regierungstätigkeit immer zentraler Gegenstand parlamentarischer Auseinandersetzung sei und die Minister der parlamentarischen Kontrolle unterlägen.

(684) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Die Kontrolle der Regierung ist Aufgabe des Landtages (Art. 20 Abs. 1 Satz 3 Verf. M-V), nicht der Fraktionen. Diese wirken lediglich bei der parlamentarischen Willensbildung mit (Art. 25 Abs. 2 Satz 2 Verf. M-V) und dürfen Initiativen zur Kontrolle der Regierung und der Landesverwaltung ergreifen (Art. 26 Abs. 2 Verf. M-V). Die parlamentarische Opposition hat laut Verfassung darüber hinaus den Auftrag, die Regierungstätigkeit kritisch zu begleiten (Art. 26 Abs. 2 Verf. M-V). Hieraus folgt jedoch keine Erlaubnis für regierungstragende Fraktionen, die Regierungstätigkeit hervorhebend oder lobend zu begleiten. Werden Regierungsmitglieder, die gleichzeitig Abgeordnete sind, im Rahmen der Information der Öffentlichkeit genannt, ist darauf zu achten, dass für diese grundsätzlich auf ihre Funktion als Fraktionsmitglieder, nicht jedoch als Regierungsmitglieder abgestellt wird.

(685) Die Verwaltung des Landtages tritt der Auffassung der Fraktionen bei. Sie äußert zudem, jegliches Handeln des Landtages bedürfe einer Vorbereitung und Antragstellung durch Fraktionen. Deren Handeln sei deshalb zwingende Voraussetzung für ein Agieren des Landtags. Die Verwaltung des Landtages könne nicht nachvollziehen, warum die verfassungsrechtlich gebotene kritische Auseinandersetzung mit der Regierung nicht zu einem positiven

Urteil führen dürfe, was der Landesrechnungshof als gegeben voraussetze, da er den Koalitionsfraktionen das Recht zum Lob der Regierungstätigkeit abspreche.

Die Bewertung sowie ggf. Unterstützung der Regierungstätigkeit gehöre zu den Kernaufgaben der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive. In der Auseinandersetzung mit der Regierungspolitik zeige sich bei den Fraktionen die eigene Positionierung. Die Regierungspolitik sei wegen des besonderen Medieninteresses geeigneter Anknüpfungspunkt für die Darstellung eigener Standpunkte.

(686) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Zudem weist er darauf hin, dass nicht jegliches Handeln des Landtages einer Vorbereitung und Antragstellung durch die Fraktionen bedarf.

### **3.2 Wahlkampf**

(687) Auf Grund ihrer Einordnung in die „organisierte Staatlichkeit“ und den verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Abgrenzungen ihrer Aufgaben dürfen Fraktionen keinen Wahlkampf führen.<sup>227</sup> Dennoch haben nach Auffassung des Landesrechnungshofes Beiträge in den sozialen Medien den Eindruck erweckt, dass einige Fraktionen Wahlkampf in den sozialen Medien betrieben oder diesen zumindest unterstützt haben. Beispielhaft seien folgende Beiträge aus den sozialen Medien dargestellt:

---

<sup>227</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 - 2 BvE 1/76 -, BVerfGE 44, 125-197, Leitsatz 1. Das Verbot der Einmischung von Staatsorganen in den Wahlkampf wurde u. a. vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in einem Urteil aus dem Jahr 2014 bestätigt (vgl. VerfGH RP A 15/14, 17/14, Rn. 55, zit. n. juris).

Abbildung 37: Beitrag bei Facebook (Fraktion DIE LINKE)



Quelle: Screenshot der Facebook-Seite der „Fraktion DIE LINKE im Landtag Mecklenburg-Vorpommern“, erstellt durch den Landesrechnungshof im Juli 2017.

Abbildung 38: Beitrag bei Facebook (SPD-Fraktion)



Quelle: Screenshot der Facebook-Seite der „SPD-Landtagsfraktion M-V“, erstellt durch den Landesrechnungshof im Juli 2017.

(688) In Abbildung 37 teilt die veröffentlichende Fraktion ein Bild einer anderen Landespartei, die dazu aufruft, ihre Schwesterpartei in Mecklenburg-Vorpommern bei der Landtagswahl zu wählen. Die Fraktion begrüßt dies im Text. Damit macht sie sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes diese Aussage zu eigen und wirbt für die Wahl einer bestimmten Partei.

Abbildung 38 zeigt, dass die veröffentlichende Fraktion ein Wahlkampfbild einer Partei als Titelbild setzt. Hierdurch identifiziert sie sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes mit der Partei und erweckt so den Eindruck, als versuche sie, die Entscheidung des Wählers durch ihre Öffentlichkeitsarbeit zu beeinflussen.

### 3.3 Zueigenmachen parteipolitischer Äußerungen durch Teilen und Hashtags

(689) Die sozialen Medien bieten vielfältige Möglichkeiten zur Gestaltung und Verbreitung von Beiträgen, insbesondere das Teilen und Nutzen sog. Hashtags. Fraktionen dürfen diese Möglichkeiten selbstverständlich nutzen, müssen jedoch darauf achten, dass hierdurch nicht die Grenzen der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben überschritten werden. Dies ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes z. B. dann der Fall, wenn die Fraktionen andere Beiträge – insbesondere einer Partei – unkommentiert teilen (bei Twitter „retweeten“ genannt), ohne sie in einen Zusammenhang zu der eigenen parlamentarischen Tätigkeit zu stellen. Beispielhaft hierfür sind die Beiträge in Abbildung 37 (s. dazu Tz. 687 f.) und in Abbildung 39.

Abbildung 39: Beitrag bei Twitter (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)



Quelle: Screenshot der Twitter-Seite „Grüne Fraktion MV“, erstellt durch den Landesrechnungshof im Juli 2017.

(690) Die Fraktionen müssen nach Auffassung des Landesrechnungshofes v. a. darauf achten, dass durch das Teilen/Retweeten keine Verwechslungsgefahr mit der Partei besteht, der die fraktionsbildenden Abgeordneten angehören. Abbildung 39 zeigt, dass – zumindest bei Twitter – der Avatar des ursprünglichen Posters angezeigt wird, der eigene jedoch nicht, wodurch ein werbender Eindruck für den Original-Beitrag entsteht. Fehlt dort der Zusammenhang zur parlamentarischen Tätigkeit der Fraktion, ist solch ein geteilter Beitrag unzulässig.

(691) Beim abgebildeten Beitrag kommt hinzu, dass Hashtags verwendet werden, die dem Wahlkampf zuzuordnen sind. Zwar könnte der Hashtag #LTWMMV (Landtagswahl Mecklenburg-Vorpommern) als neutral aufgefasst werden, da er selbst keine Präferenz für oder gegen eine Partei enthält. Jedoch wurde er vorliegend durch eine Partei verbreitet, die mit diesem im Zusammenhang mit dem Text und dem Bild Wahlkampf für sich betreibt. Zudem bezieht sich der weitere Hashtag #LDKHRO auf eine Parteiveranstaltung, nämlich die Landesdelegiertenkonferenz.

(692) Gegen die Auffassung des Landesrechnungshofes zum Teilen/Retweeten wurde u. a. vorgebracht, dass dies die Nutzungsmöglichkeiten sozialer Dienste für die Fraktionen stark einschränke. Das Teilen oder Retweeten sei *„eine zentrale Kommunikationsform in den Communities“*. Für regelmäßige Nutzer sei der Unterschied zwischen geteilten Beiträgen/Retweets und eigenen Beiträgen klar ersichtlich. *„In der Wahrnehmung einer ‚Community‘ ist klar, dass weitergeleitete Beiträge gerade nicht die Meinung oder Auffassung des Weiterverbreitenden darstellen, sondern eine Auseinandersetzung des Weiterverbreitenden darstellen. ‚Geteilte Beiträge‘ oder ‚Retweets‘ haben einen dokumentativen Charakter über den Gemütszustand des Weiterverbreitenden.“* Die Möglichkeit des Weiterverbreitens unterscheide *„Social Media“* gerade von Nachrichten oder Pressemitteilungen und mache den besonderen Charakter von *„Social Media“* aus.

(693) Aus geteilten Beiträgen/Retweets wird nach Auffassung des Landesrechnungshofes keineswegs immer deutlich, aus welchen Gründen geteilt/retweeted wurde. Insbesondere ergibt sich nicht notwendigerweise ein Zusammenhang zur Arbeit der Fraktion. Soweit dieser Zusammenhang in dem geteilten/retweeted Beitrag deutlich wird, spricht aus Sicht des Landesrechnungshofes nichts gegen eine Teilung/einen Retweet. Grundsätzlich empfiehlt der Landesrechnungshof eine generelle Zurückhaltung der Fraktionen hinsichtlich Teilen/Retweets/Weiterleitungen in den sozialen Medien.

### **3.4 Abgeordneter im Mittelpunkt**

(694) Da die Fraktion ein Zusammenschluss von Abgeordneten ist (Art. 25 Abs. 1 Satz 1 Verf. M-V; s. auch Tz. 666) und eigene Aufgaben hat, darf sie einzelne Abgeordnete nicht in den Mittelpunkt ihrer Öffentlichkeitsarbeit stellen, es sei denn, hierin kommt deutlich zum Ausdruck, dass der Abgeordnete für die Gesamtheit der in der Fraktion zusammengeschlossenen Abgeordneten spricht oder Tätigkeiten für die Fraktion ausübt. Seine persönliche, nicht fraktionsübergreifende Meinung oder seine nicht fraktionsbezogenen Tätigkeiten dürfen nicht im Mittelpunkt stehen. Ein Beispiel für einen solchen unzulässigen Beitrag ist in Abbildung 40 dargestellt.

Abbildung 40: Beitrag bei Facebook (NPD-Fraktion)



Quelle: Screenshot der Facebook-Seite der „NPD-Landtagsfraktion MuP“, erstellt durch den Landesrechnungshof im Juli 2017.

(695) Bei dem durch die Fraktion geteilten Beitrag ist kein Bezug zur parlamentarischen Arbeit erkennbar. Es wird die Auffassung eines Abgeordneten, die er persönlich in einem offenen Brief geäußert hat, wiedergegeben und damit die Person in den Mittelpunkt gestellt.

Auch bei Druckerzeugnissen (z. B. Fraktionszeitungen o. ä.) oder Pressemitteilungen war aus Sicht des Landesrechnungshofes manchmal nicht eindeutig festzustellen, ob die jeweiligen Beiträge über die parlamentarische Aktivität der Fraktion oder Aktivitäten eines Abgeordneten berichten.

(696) Gegen diese Feststellungen wurde eingewandt, allein dadurch, dass der Account der Fraktion oder die Veröffentlichung in einem Druckerzeugnis oder einer Pressemitteilung der Fraktion erfolge, sei die Tätigkeit des jeweiligen Abgeordneten für die Fraktion ersichtlich.

(697) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass Abgeordnete nicht im Mittelpunkt eines Beitrags stehen dürfen. Zwar bilden die Abgeordneten die Fraktion, jedoch entsteht hierdurch eine eigene juristische Person mit eigenen Rechten und Pflichten. Da die für die Fraktion zur Verfügung gestellten Mittel und Leistungen nur dieser zu Gute kommen dürfen (vgl. § 54 Abs. 2 AbgG M-V), dürfen Ressourcen nicht dafür verwendet werden, ein-

zelne Abgeordnete in den Mittelpunkt zu stellen, sofern sie nicht ausdrücklich als Sprecher für die Fraktion auftreten.

(698) Die Verwaltung des Landtages teilt nicht die Auffassung des Landesrechnungshofes aus den Tzn. 694 und 697. Der Landesrechnungshof verkenne, dass sich das Bild einer Fraktion aus der öffentlichen Wahrnehmung aller diese Fraktion bildenden Abgeordneten ergebe. Dazu gehöre nicht nur die Auffassung der Fraktionsmehrheit, sondern ggf. auch die Minderheitsauffassung einzelner Abgeordneter einer Fraktion. Deshalb dürfe die Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion auch diese Meinungen aufgreifen und darstellen.

(699) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der von der Verwaltung des Landtages beschriebene Fall in den beispielhaft dargestellten Beiträgen jedoch nicht enthalten war. Vielmehr wurden einzelne Abgeordnete herausgestellt, ohne dass dargestellt wurde, ob diese die Mehrheitsauffassung der Fraktion oder eine eventuell in der Fraktion vorhandene Minderheitsauffassung vertreten. Hinsichtlich solcher Fälle bleibt er bei seiner Auffassung.

#### **4 Ergebnis und Empfehlungen zur Nutzung der sozialen Medien**

(700) Die erstmalige Prüfung der Nutzung der sozialen Medien durch die Fraktionen zeigte nach Auffassung des Landesrechnungshofes, dass dafür einheitliche Grundsätze benötigt werden, um die gesetzlichen Grenzen für die Öffentlichkeitsarbeit nicht zu überschreiten.

(701) Der Landesrechnungshof hat den geprüften Fraktionen daher empfohlen, bei der Nutzung sozialer Medien zukünftig folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Es bestehen keine Bedenken, wenn die Fraktionen über die Parlamentsarbeit und damit ebenfalls über fraktionsinterne und -externe Handlungen und Tätigkeiten berichten, soweit sie der Vor-, Auf- oder Nachbereitung der parlamentarischen Tätigkeit oder der Darstellung der Meinung bzw. der Meinungsbildung der Fraktion dienen. Grundsätzlich sollte nur über die benannten Handlungen und Tätigkeiten berichtet werden.
- Insbesondere im Rahmen von Mikroblogging-Diensten (z. B. Twitter), bei denen Beschränkungen hinsichtlich des Umfangs der Beiträge bestehen, sollten die technisch gegebenen Möglichkeiten dahingehend genutzt werden, dass die Fraktion deutlich im Vordergrund steht (etwa durch die Einbettung von Bildern oder die Nutzung entsprechender Hashtags). Hashtags von Parteien, Parteiorganen, des Wahlkampflogans o. ä. sollten nicht verwendet werden.
- Das Teilen, Weiterleiten oder Einbetten von Beiträgen anderer Nutzer ist besonders sorgfältig zu betrachten. Es sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass die

Fraktion deutlich erkennbar hervortritt und dass keine (Sympathie-)Werbung für eine Partei oder einen Abgeordneten erfolgt. Das Teilen, Weiterleiten oder Einbetten von Beiträgen der Partei sollte unterlassen werden.

- Äußerungen, die sozialen und gesellschaftlichen Gepflogenheiten entsprechen (z. B. Beileids- und Mitgeföhltsbekundungen, Gedenktage, Glückwünsche zu hohen und „runden“ Geburtstagen) sollten nur in geringem Umfang getätigt werden. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass ein Landesbezug besteht und es sich um herausragende Personen der Zeitgeschichte oder ebensolche Ereignisse handelt.
- Ebenso kann in sehr geringem Umfang neutral über Nachrichten berichtet werden, die eine überragende Bedeutung für das Land oder die Arbeit der Fraktionen im Landesparlament haben.
- Auch bei Darstellungen von Aktivitäten einzelner Fraktionsmitglieder sollte der Fraktionsbezug deutlich herausgestellt werden. Der bzw. dem Fraktionsvorsitzenden wird in dieser Hinsicht ein gewisser Sonderstatus zugestanden, da sie/er die Fraktion nach außen vertritt. Jedoch sollte auch in diesen Fällen der Bezug zur Fraktion und/oder zur parlamentarischen Arbeit möglichst deutlich erkennbar sein. Berichterstattungen über Wahlkreisarbeit sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes unzulässig.
- Regierungsfractionen sollten nicht über Sachverhalte oder Ereignisse berichten, die primär dem Regierungshandeln zuzuordnen sind. Ebenso sollte nicht über die Arbeit einer/eines Abgeordneten in ihrer/seiner Funktion als Regierungsmitglied berichtet werden.

(702) Die Fraktionen hatten Gelegenheit, zu diesem Beitrag Stellung zu nehmen. Die Fraktionen von SPD, CDU und DIE LINKE haben auf ihre Stellungnahmen im Prüfungsverfahren verwiesen. Die ehemaligen Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und NPD haben sich nicht geäußert.

## **2 Planung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln beim NDR**

**Zur Abdeckung zeitlich befristeter Personalbedarfe beschäftigt der NDR aufgrund von Mittelbewirtschaftungsvermerken Mitarbeiter auf Stellen außerhalb des Stellenplans. Die Dauer der Besetzung dieser Stellen zeigt jedoch, dass es sich bei einem Großteil der über Mittelbewirtschaftungsvermerke besetzten Stellen um dauerhafte Bedarfe handelt. Dadurch wird die Aussagekraft des Stellenplans eingeschränkt.**

**Ein systematisches Benchmarking der Landesrundfunkanstalten der ARD findet nicht statt. Da die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein insgesamt homogenes Produkt erstellen, kann der Verzicht auf ein systematisches Benchmarking sowie auf die daraus gewonnenen „Best practices“-Ansätze dazu führen, dass Wirtschaftlichkeitspotenziale ungenutzt bleiben.**

(703) Der Landesrechnungshof hat die Prozesse zur Aufstellung des Wirtschaftsplans bzw. der Jahresabrechnung des NDR mit Blick auf Steuerung und Kontrolle untersucht. Ein besonderes Augenmerk galt dabei der Aussagekraft und Klarheit des ausgewiesenen Stellenplans. Darüber hinaus wurde geprüft, welche Maßnahmen zur Identifizierung und Hebung von Wirtschaftlichkeitspotenzialen getroffen wurden.

### **1 Beschäftigung von Mitarbeitern außerhalb des Stellenplans**

(704) Gemäß § 10 Nr. 1 der Finanzordnung für den NDR (FO NDR) weist der Stellenplan den *„Gesamtbedarf des NDR an festangestellten Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen aus“*. Eine Ausnahme von diesem Prinzip nennt die FO NDR in Nr. 4: *„Zum Zwecke der Umschulung für eine anders geartete berufliche Tätigkeit im NDR dürfen Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen außerhalb des Stellenplans geführt werden. [...] Die Umschulungspositionen sind nachrichtlich im Stellenplan zu vermerken“*. Im Wirtschaftsplan für das Jahr 2012 waren 10 Stellen für Umschulungen außerhalb des Stellenplans vorgesehen. Weitere Ausnahmen des in § 10 Nr. 1 FO NDR postulierten Grundsatzes der Ausweisung von Stellen im Stellenplan sieht die FO NDR nicht vor.

Dennoch beschäftigt der NDR eine Vielzahl von Mitarbeitern außerhalb des Stellenplans aufgrund von sogenannten Mittelbewirtschaftungsvermerken und weist diese nachrichtlich im Wirtschaftsplan aus. Die Schaffung von Stellen außerhalb des Stellenplans über Mittelbewirtschaftungsvermerke sieht die FO NDR nicht vor. Gemäß § 14 FO NDR dienen die Mittelbewirtschaftungsvermerke der Festlegung von Deckungsfähigkeiten verschiedener Aufwands- und Ertragsansätze.

(705) Im betrachteten Zeitraum gab es 14 Mittelbewirtschaftungsvermerke, durch die Stellen außerhalb des Stellenplans geschaffen wurden. Im Jahr 2008 wurden 127,3 Stellen<sup>228</sup> über Mittelbewirtschaftungsvermerke besetzt. Diese Anzahl stieg in der Folge an und erreichte im Jahr 2011 mit 244,2 Stellen ihren Höchststand. Seitdem lag die Anzahl der über Mittelbewirtschaftungsvermerke besetzten Stellen bis 2014 weitgehend konstant bei etwa 205.

Der Großteil der außerhalb des Stellenplans besetzten Stellen basiert auf folgenden vier Mittelbewirtschaftungsvermerken:

- Mittelbewirtschaftungsvermerk 1.2 ermöglicht die Beschäftigung von Berufsanfängern sowie Mitarbeitern mit befristeten Qualifikationsverträgen außerhalb des Stellenplans
- Mittelbewirtschaftungsvermerk 1.6 ermöglicht dem NDR die befristete Beschäftigung von Programm- und Produktionsmitarbeitern sowie technischem Personal außerhalb des Stellenplans für die Planung, Durchführung und Abwicklung von Großproduktionen, die innerhalb der ARD umlagefähig sind.
- Mittelbewirtschaftungsvermerk 1.7 erlaubt die Beschäftigung von Mitarbeitern außerhalb des Stellenplans für eine Vielzahl verschiedener Zwecke wie beispielsweise Vertretungen bei längerfristigem Ausfall, zur Umsetzung von EDV- und Organisationsprojekten sowie der Einführung neuer Produktionstechniken.
- Mittelbewirtschaftungsvermerk 1.15 ermöglicht es dem NDR, Mitarbeiter außerhalb des Stellenplans zu führen, wenn dafür auf eine Beschäftigung von Leiharbeitnehmern verzichtet wird.

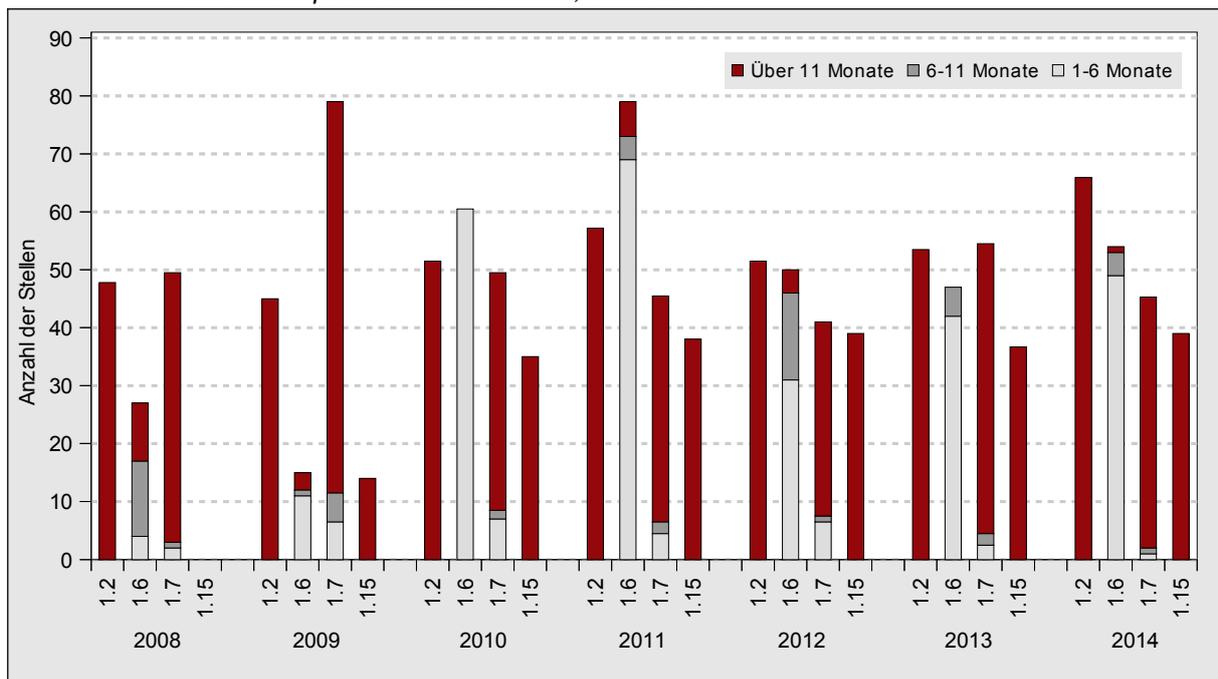
Abbildung 41 zeigt die Anzahl der über diese vier Mittelbewirtschaftungsvermerke außerhalb des Stellenplans besetzten Stellen im Zeitablauf. Dabei wird zudem nach der Dauer der jeweiligen Beschäftigung unterschieden (bis zu 6 Monate, über 6 bis 11 Monate und über 11 Monate).

Daraus wird ersichtlich, dass diese Mitarbeiter überwiegend länger als 11 Monate beschäftigt wurden.

---

<sup>228</sup> Soweit dies nicht anders vermerkt ist, betrifft die Stellenangabe immer Vollzeitäquivalente.

Abbildung 41: Vom NDR über die Mittelbewirtschaftungsvermerke 1.2, 1.6, 1.7 und 1.15 außerhalb des Stellenplans besetzte Stellen, 2008-2014



Quelle: Daten des NDR; eigene Darstellung.

(706) Die Argumentation des NDR, dass mit den durch Mittelbewirtschaftungsvermerken geschaffenen Stellen ein befristeter Bedarf abgedeckt werden soll, überzeugt daher nicht. Auch wenn die Stellen befristet sind und regelmäßig mit neuen Mitarbeitern besetzt werden, wurde ein Großteil der Mittelbewirtschaftungsvermerke offenbar für dauerhafte Bedarfe eingerichtet. Dafür spricht auch, dass die Anzahl der über Mittelbewirtschaftungsvermerke außerhalb des Stellenplans geschaffenen Stellen keinen systematischen Schwankungen unterliegt. Eine Ausnahme bildet das Jahr 2011, bei dem der Anstieg durch die Ausrichtung des Eurovision Song Contest erklärt werden kann. Wirklich befristete Bedarfe werden lediglich über Mittelbewirtschaftungsvermerk 1.6 abgedeckt.

(707) Der NDR wies darauf hin, dass es sich bei der Beschäftigung von Mitarbeitern im Rahmen von Mittelbewirtschaftungsvermerken entweder um nicht dauerhafte Aufgaben handle oder um Aufgaben, die zwar grundsätzlich dauerhaft, in Art und Umfang jedoch schwankend seien sowie von wechselnden Personen erledigt würden. Deshalb sei eine Aufnahme in den Stellenplan nicht möglich bzw. nicht sinnvoll.

Zudem sei der NDR bereits den Empfehlungen des Landesrechnungshofes gefolgt, die Mittelbewirtschaftungsvermerke grundsätzlich mit einer zeitlichen Befristung zu versehen, sofern es sich nicht um dauerhaft notwendige Maßnahmen handle. Einige für dauerhafte Zwecke eingerichtete Mittelbewirtschaftungsvermerke seien in den Stellenplan integriert worden.

(708) Die Argumentation des NDR kann den Landesrechnungshof nicht überzeugen. Die hohe Auslastung der einzelnen Mittelbewirtschaftungsvermerke zeigt – wie vom NDR in Teilen selbst eingeräumt – dass es sich um dauerhafte Bedarfe handelt. Dauerhafte Bedarfe sind im Stellenplan abzubilden. Die über Mittelbewirtschaftungsvermerk 1.2 geschaffenen Stellen für Qualifikanten könnten beispielsweise in der Hauptabteilung Personal angesiedelt und dort bewirtschaftet werden.

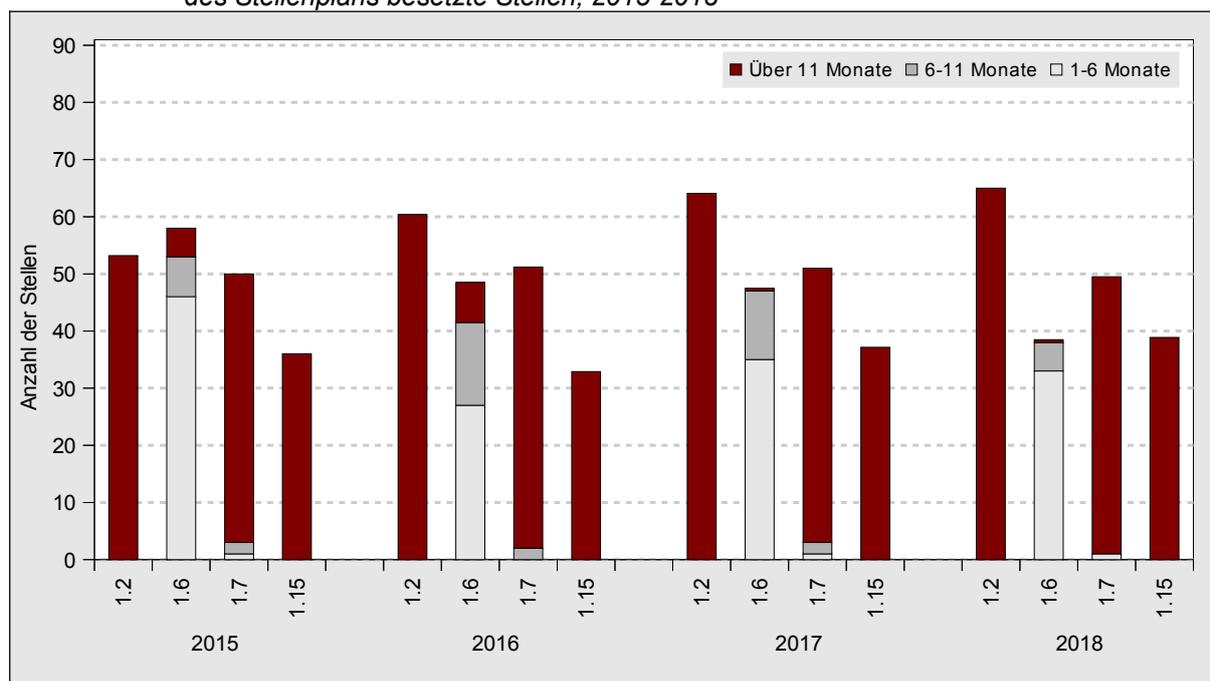
Auch die Argumentation, dass die durch Mittelbewirtschaftungsvermerke geschaffenen Stellen zur Umsetzung diverser Projekte notwendig seien, vermag den Landesrechnungshof nicht zu überzeugen. Soweit tatsächlich befristete Mehrbedarfe in einzelnen Projekten aufzufangen sind, könnte dies durch konkret formulierte Mittelbewirtschaftungsvermerke mit zuvor festgelegter Befristung geschehen. Die pauschale Planung möglicher Mehrbedarfe außerhalb des Stellenplans, die dann auch durchgehend nahezu vollständig ausgereizt werden, widerspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit.

(709) Zur Aussage des NDR, dass bereits Mittelbewirtschaftungsvermerke in den Stellenplan integriert wurden, hat der Landesrechnungshof die unter Abbildung 41 dargestellten Daten zusätzlich für die Jahre 2015 bis 2018 erbeten. Danach fanden zwei Mittelbewirtschaftungsvermerke keine Anwendung mehr.<sup>229</sup> Wie Abbildung 42 zeigt, kann eine solche Entwicklung für die Mittelbewirtschaftungsvermerke, die den größten Teil der Stellen außerhalb des Stellenplans ermöglichen, nicht festgestellt werden. Dies gilt insbesondere für die Mittelbewirtschaftungsvermerke, die langfristig besetzt sind.

---

<sup>229</sup> Es handelte sich hierbei um die Mittelbewirtschaftungsvermerke 1.12 (NordwestRadio) und 1.13 (ARTE Redaktion), durch die jeweils eine Stelle außerhalb des Stellenplans geschaffen wurde.

Abbildung 42: Vom NDR über die Mittelbewirtschaftungsvermerke 1.2, 1.6, 1.7 und 1.15 außerhalb des Stellenplans besetzte Stellen, 2015-2018



Quelle: Daten des NDR; eigene Darstellung.

(710) Zur Einhaltung des Grundsatzes der Klarheit des Wirtschaftsplans<sup>230</sup> ist aus Sicht des Landesrechnungshofes die Zahl der Mittelbewirtschaftungsvermerke und die Anzahl der darüber beschäftigten Mitarbeiter möglichst gering zu halten. Mittelbewirtschaftungsvermerke zur Beschäftigung von Personal außerhalb des Stellenplans sollten auf Ausnahmefälle begrenzt werden. Regelmäßig wiederkehrende oder dauerhafte Bedarfe sind über den Stellenplan abzudecken. Daher sollten Mittelbewirtschaftungsvermerke schon beim Ausbringen zeitlich befristet werden.

## 2 Systematisches Benchmarking zum Leistungsvergleich

(711) Ein systematisches Benchmarking kann helfen, die eigene Leistungserstellung zu hinterfragen und durch die Identifizierung von sogenannten „Best practices“ Wirtschaftlichkeitsreserven zu heben.

(712) Nach Aussage des NDR findet kein systematisches Benchmarking statt. In der ARD gebe es zwar zahlreiche Kommissionen und Arbeitsgruppen, die auch Ablaufprozesse miteinander verglichen. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse überprüfe der NDR auf Anwendbarkeit. Eine zentrale Dokumentation und Systematik gebe es nicht. Größe und Struktur der Landesrundfunkanstalten seien außerdem zu unterschiedlich für ein Benchmarking.

<sup>230</sup> Siehe § 31 Abs. 2 NDR-Staatsvertrag.

(713) Der Landesrechnungshof teilt nicht die Einschätzung des NDR, dass Unterschiede in Größe und Struktur der einzelnen Anstalten einen qualifizierten Vergleich zwischen den einzelnen Anstalten verhindern. Vielmehr geht der Benchmarking-Ansatz auch in der freien Wirtschaft nicht von identischen Einheiten aus.

(714) Unabdingbare Grundlage für ein erfolgreiches Benchmarking ist die Einigung auf eine einheitliche Erhebung der zugrundeliegenden Daten. Diese sei nach Aussage des NDR bei den Landesrundfunkanstalten der ARD derzeit jedoch nicht herstellbar. Dagegen hat die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) ein Benchmarking im Produktionsbereich<sup>231</sup> sowie in der IT-Landschaft<sup>232</sup> durchgeführt. Dabei wurden erhebliche Einsparpotenziale aufgedeckt.

(715) Der Landesrechnungshof forderte den NDR auf, das Instrument des Benchmarkings zwischen den ARD-Anstalten intensiver zu nutzen und dies auch entsprechend zu dokumentieren. Zudem sollte der NDR sich auf Ebene der ARD dafür einsetzen, dass der verwendete Kontenrahmen weiter vereinheitlicht wird und eine einheitliche Zuordnung der Aufwendungen erfolgt.

(716) Der NDR führte hierzu aus, dass die ARD-Anstalten im Rahmen ihres im September 2017 den Ländern vorgelegten „Berichtes zu Auftrag und Struktur“ 20 Projekte beschrieben hätten, von denen eine Vielzahl mit einem Benchmarking und eine Vereinheitlichung der Prozesse in allen Anstalten verbunden sei. Auch eine Vereinheitlichung des Kontenrahmens sei bereits in Arbeit.

(717) Der Landesrechnungshof begrüßt die von den Anstalten skizzierten Ansätze und fordert den NDR auf, sich gegenüber den ARD-Anstalten für die größtmögliche Transparenz einzusetzen.

---

<sup>231</sup> Vgl. Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (2014): 19. Bericht, Tzn. 493 ff.

<sup>232</sup> Vgl. Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (2016): 20. Bericht, Tzn. 512 ff.

### **3 Förderung von DAB/DAB+**

**Die Entwicklung und Verbreitung von digitalen Übertragungsstandards für terrestrischen Radioempfang wird seit mehr als 20 Jahren mit hohen Beträgen aus dem Rundfunkbeitrag gefördert, ohne dass sich das digitale Radio bislang am Markt nachhaltig etablieren konnte.**

(718) Die KEF hat sich bereits mehrfach kritisch zur weiteren Förderung des digitalen Übertragungsstandards Digital Audio Broadcast (DAB) geäußert, nachdem das im Jahr 1997 gestartete Entwicklungsprojekt DAB erfolglos verlaufen war. Zwar hat sie immer wieder Mittel für das im Anschluss begonnene Folgeprojekt DAB+ freigegeben, aber auch – zuletzt in ihrem 20. Bericht<sup>233</sup> – angemahnt, dass DAB+ auf hinreichende Akzeptanz stoßen müsse. Des Weiteren fordert die KEF klare Festlegungen von der Bundesregierung, dem Bundestag und den Ländern zu DAB+.

(719) Unter Federführung des Niedersächsischen Landesrechnungshofes haben die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer gemeinsam gemäß § 34 Abs. 1 NDR-Staatsvertrag die Förderung der Entwicklung und Verbreitung von DAB/DAB+ geprüft.

Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, in welcher Höhe sowohl der NDR in seinem Sendegebiet als auch die Landesmedienanstalten bislang Rundfunkbeitragsmittel in die Entwicklung und Verbreitung von DAB bzw. DAB+ investiert haben, welche Akzeptanz das digitale Radio in Norddeutschland erfährt, wie die Beteiligten die Perspektive für die weitere Entwicklung von DAB+ sehen und ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine weitere Förderung von DAB+ angezeigt erscheint.

Es sollte auch festgestellt werden, welche Rahmenbedingungen kurzfristig geschaffen werden müssen, damit eine weitere Förderung von DAB+ sinnvoll ist.

#### **1 Historische Entwicklung**

(720) Neben dem Problem, dass es – abhängig von der Topographie – beim Radioempfang über Ultrakurzwelle (UKW) zu Störungen bei der Übertragung des Signals kommen kann, stehen bei UKW nur noch begrenzt freie Frequenzen für neue Programmanbieter zur Verfügung.

(721) Im Jahr 1997 startete deswegen die Entwicklung von DAB, einem digitalen Übertragungsstandard für terrestrischen Empfang<sup>234</sup> von Radio, um einen störungsfreieren Emp-

---

<sup>233</sup> Vgl. Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (2016): 20. Bericht, S. 187 ff.

<sup>234</sup> Ausstrahlung mit auf der Erde errichteten Sendernetzen und Empfang über Antenne.

fang, eine verbesserte Klangqualität sowie eine verbesserte Frequenzökonomie zu ermöglichen. Ein Empfang von DAB-Programmen ist allerdings nur mit einem speziellen, DAB-fähigen Empfänger möglich.

DAB konnte sich jedoch wegen der Notwendigkeit der Anschaffung neuer Empfangsgeräte durch die Nutzer, Problemen beim Empfang in geschlossenen Räumen, einer unzureichenden Frequenzausstattung sowie einer unzureichenden Abdeckung des deutschen Empfangsgebiets nicht am Markt durchsetzen.

Aufgrund der geringen Akzeptanz beschloss die KEF im Jahr 2009, keine weiteren Mittel für DAB zur Verfügung zu stellen.

(722) Ab dem Jahr 2011 erfolgte ein Neustart der verbesserten Version DAB+ mit einer effizienteren Audiokodierung<sup>235</sup>, einem verbesserten Fehlerschutz sowie einer erweiterten Frequenzausstattung. Gleichzeitig wurden die ersten Programmplätze auf dem neu eingerichteten bundesweiten Multiplex<sup>236</sup> vergeben. Nach und nach etablierten sich in der Folge auch in allen Bundesländern sog. Landesmultiplexe.

Ein zweiter privater bundesweiter Multiplex wurde im Juni 2017 nach Beendigung eines Ausschreibungsverfahrens vergeben. Er kann nicht mehr auf einem bundesweit einheitlichen Kanal ausgestrahlt werden, sodass der Vorteil eines bundesweiten Empfangs desselben Senders entfällt.

Ein dritter deutschlandweiter Multiplex für DAB+ ist aus Kapazitätsgründen bisher nicht geplant.

(723) Der Rundfunk ist im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland Sache der Länder, der Bund ist nur für die technischen Belange der Telekommunikation und der Endgeräte zuständig. Die Transformation des Hörfunks in das digitale Zeitalter setzt deshalb eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern voraus. Bundesweit existieren derzeit keine rechtlichen Vorgaben zur Zukunft des analogen terrestrischen Hörfunks. Dies gilt auch für die verbindliche Einführung des digitalen terrestrischen Hörfunks. In den Mediengesetzen einzelner Länder (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Bayern) bestehen hingegen Regelungen zur Nutzungsdauer bzw. Ablösung von UKW.

(724) Auch europaweit gibt es derzeit keine rechtlichen Vorgaben zur Zukunft des analogen terrestrischen Hörfunks oder zur verbindlichen Einführung des digitalen terrestrischen Hörfunks. Eine gemeinsame europäische Strategie zur Schaffung von Rahmenbedingungen ist derzeit nicht erkennbar.

---

<sup>235</sup> Schlüssel zur effizienten Speicherung und Übertragung von Audiodaten.

<sup>236</sup> Ausstrahlung mehrerer Sender (Programme) auf demselben Kanal bzw. Frequenzblock.

(725) Die öffentlich-rechtliche und die private Seite des dualen Systems müssen technisch wie programmlich gleiche Ausgangsbedingungen für die digitale Transformation haben. Im Rahmen der föderalen Grundordnung des Hörfunks sind die jeweils unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Länder zu beachten. Die privaten Sender stehen zudem vor der Problematik der Finanzierung des Simulcast (Übergangsphase, in der UKW und DAB+ parallel ausgestrahlt werden) aus deren laufendem Geschäftsbetrieb heraus, während die öffentlich-rechtlichen Anstalten Rundfunkbeitragsmittel zur Finanzierung nutzen können. Ein weiteres Problem der privaten Sender ist die zur Ausstrahlung lokaler Werbeangebote nötige Auseinanderschaltung von Gleichwellennetzen sowie die begrenzte Verfügbarkeit von lokalen Frequenzen.

## **2 Verbreitung und Nutzung von DAB+**

(726) Will man die Reichweite des digitalen Radios messen, so ist zwischen der Reichweite für den Mobilempfang („outdoor“) und der Reichweite für den Empfang in geschlossenen Räumen („indoor“) zu unterscheiden. Aufgrund der Gebäudedämpfung können diese Reichweiten – wie schon bei UKW – teils erheblich voneinander abweichen. Die Abdeckung im Outdoor-Bereich liegt derzeit bei 95 % des Bundesgebiets, im Bereich der Bundesautobahnen wird sogar eine Abdeckung von 97 % erreicht. Die Abdeckung im Indoor-Bereich liegt jedoch bei lediglich 80 %.<sup>237</sup> Nach Aussagen der ARD soll zwischen 2018 und 2020 eine „nahezu flächendeckende Versorgung von 95 % der Bevölkerung“ erreicht werden. Nach wie vor bestehen aber Rahmenbedingungen, die DAB+-Empfang nicht in allen Regionen gewährleisten. Eine Notfallversorgung über DAB+ ist im Krisenfall nicht gewährleistet.

(727) Eine 2017 vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) entworfene Roadmap schließt bei der Darstellung der Rahmenbedingungen in Deutschland mit dem Satz „Der Erfolg der Digitalisierung hängt (damit) im Hörfunk ganz wesentlich von der Verfügbarkeit digitaler Endgeräte in Haushalten und Fahrzeugen ab“.<sup>238</sup>

Nach einer Pilotstudie zur DAB+-Nutzung von 2016, die im Auftrag von ARD, Medienanstalten und Rundfunkanstalten durchgeführt wurde, haben 14 % der Personen ab 14 Jahre ein DAB+-Radiogerät im Haushalt. Die Verkäufe von DAB+-Radios haben zwar erheblich zugenommen, jedoch präferieren laut dem Digitalisierungsbericht der Medienanstalten 2016 nach wie vor 74,3 % der Bevölkerung zum Radiohören UKW.<sup>239</sup>

---

<sup>237</sup> <http://www.br.de/unternehmen/inhalt/technik/digitalradio-dab-sendernetz-bundesweit100.html> (Abruf am 11. Juli 2017).

<sup>238</sup> Aktionsplan für die Transformation der Hörfunkverbreitung in das digitale Zeitalter (Roadmap/Entwurf), S. 10, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/aktionsplan-transformation-hoerfunkverbreitung.pdf> (Abruf am 10. Juli 2017).

<sup>239</sup> Siehe Digitalisierungsbericht der Medienanstalten 2016, S. 59.

Die Angabe, wie viele Fahrzeuge derzeit insgesamt mit einem DAB+-Gerät ausgestattet sind, ist aufgrund der Erhebungssystematik nicht eindeutig. Eine Rückfrage bei der Deutschen Automobil Treuhand GmbH hat ergeben, dass diese Zahl bei 12 % bis 13 % liegt. Im Digitalisierungsbericht der Medienanstalten 2016 wird dieser Wert mit 7,5 % angegeben.

(728) Es bleibt festzuhalten, dass es in einem Zeitraum von 20 Jahren bisher nicht gelungen ist, bei den Nutzern eine nennenswerte Ausstattung mit DAB- oder DAB+-Empfangsgeräten zu erreichen.

### **3 Fazit**

(729) Um den Umstieg von der analogen auf die digitale Verbreitung des Hörfunks zu bewältigen, müssen alle Beteiligten (Bund, Länder, Anstalten, Unternehmen und Organisationen) ihre Kräfte bündeln. Der Ansatz des BMVI, eine Roadmap für den Übergang in die digitale Radiozukunft zu erarbeiten und umzusetzen, sollte auch nach Einschätzung der Rechnungshöfe konsequenter verfolgt werden und auch Lösungsansätze für die bestehenden technischen Probleme bieten.

Die KEF hat mit der Aufstellung ihrer vier Meilensteine<sup>240</sup> ein Achtungszeichen gesetzt. Die Verbraucher stellen letztendlich die entscheidende Schnittstelle dar.

Selbst wenn die politischen und industriellen Rahmenbedingungen gegeben und damit drei der vier Forderungen der KEF erfüllt sein sollten, muss die neue Technologie den Konsumenten überzeugen, damit sie sich am Markt durchsetzt. Eine verordnete UKW-Abschaltung erscheint nicht zweckmäßig, solange für den Hörfunkkonsumenten die Nachteile überwiegen.

Der mit der Einführung von DAB+ einhergehende Simulcast wird einen Zeitraum von mehreren Jahren umfassen. Er sollte nach Auffassung der KEF jedoch möglichst kurz gehalten werden, damit nicht unnötig lange doppelte Verbreitungskosten entstehen.

(730) In den Gesprächen, die die Rechnungshöfe mit dem NDR sowie den Staats- und Senatskanzleien und den Landesmedienanstalten im Sendegebiet geführt haben, war keine klare Strategie zur Einführung von DAB+ erkennbar. Vielmehr nahmen alle Beteiligten eine eher offene Haltung ein, wie sie auch in der Roadmap des BMVI zum Ausdruck kommt.

Angesichts der seit 20 Jahren andauernden, aber bisher wenig erfolgreichen Förderung der Entwicklung und Verbreitung von DAB/DAB+ und der weiterhin zu erwartenden hohen Kos-

---

<sup>240</sup> Vgl. Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (2016): 20. KEF-Bericht, S. 191, Tz. 317: Entscheidung zur UKW-Abschaltung/Schaffung einer Methodik zur Ermittlung der DAB+-Nutzung/DAB+-Radios als Serienausstattung in PKW/DAB+-Empfänger in mindestens 27 % der Haushalte.

ten eines fortdauernden Simulcastbetriebs, erwarten die Rechnungshöfe ähnlich wie die KEF, dass sich die Beteiligten entweder auf klare und krisensichere Rahmenbedingungen sowie überschaubare Fristen zum Ersatz von UKW durch DAB+ verständigen oder die Förderung der Verbreitung von DAB+ möglichst umgehend beenden.



## VII. Umsetzung von Landtagsentschlüssen

### 1 Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Erhebung und Verwendung der Einnahmen aus der Jagdabgabe“ (Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 394-410)

**Der Landtag hat beschlossen: „Die Landesregierung wird aufgefordert zu überprüfen, ob die Gründe für die Einführung der Sonderabgabe „Jagdabgabe“ weiterhin gelten oder ob sie wegen Zielerreichung oder Wegfalls des Finanzierungszwecks zu ändern oder aufzuheben ist. [...] Für den Fall der Beibehaltung der Jagdabgabe wird die Landesregierung aufgefordert, zur Gewährung von Zuschüssen aus der Jagdabgabe eine Förderrichtlinie zu erarbeiten.“<sup>241</sup>**

(731) Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, es halte die Erhebung der Jagdabgabe als Sonderabgabe weiterhin für erforderlich, um das Jagdwesen in Mecklenburg-Vorpommern nachhaltig zu fördern, da die Gründe für die Erhebung fortbeständen. Durch die Erhebung und zweckgebundene Verwendung der Jagdabgabe habe das Jagdwesen in Mecklenburg-Vorpommern quantitativ und qualitativ auf einen hohen Stand entwickelt werden können. Es sei zu erwarten, dass dieses Niveau nur durch Beibehalten der Jagdabgabe in derzeitiger Abgabenhöhe gehalten werden könne. Das Ministerium geht davon aus, dass sich die Höhe der Ausgabereste ab dem Jahr 2018 deutlich reduzieren werde; von rd. 500.000 Euro im Jahr 2017 auf rd. 335.000 Euro im Jahr 2018 und rd. 100.000 Euro im Jahr 2022.<sup>242</sup> Hierbei sei zu berücksichtigen, dass für die Beurteilung der Resteentwicklung regelmäßig ein Drei-Jahres-Zeitraum betrachtet werden müsse.

(732) Das Ministerium habe unmittelbar nach dem Vorliegen des Prüfungsergebnisses mit der Erarbeitung der Förderrichtlinie begonnen. Die Bearbeitung habe sich zwischenzeitlich verzögert, weil die Kapazitäten im Fachbereich durch die zu treffenden Maßnahmen im Zusammenhang mit der Vorbeugung gegen die Afrikanische Schweinepest erheblich gebunden gewesen seien. Das Ministerium ging im August 2018 davon aus, dass im III. Quartal 2018 ein hausintern abgestimmter Entwurf vorliege, der in die Ressortbeteiligung gegeben und im Anschluss dem Landesrechnungshof zur Anhörung nach § 103 LHO übersandt werde.

(733) Der Landesrechnungshof nimmt die Entscheidung des Ministeriums zur Beibehaltung der Jagdabgabe in der bisherigen Höhe zur Kenntnis. Er geht davon aus, dass das Ministerium bzw. der Landtag als Gesetzgeber künftig regelmäßig überprüfen werden, ob die Erhe-

---

<sup>241</sup> Vgl. Drs. 7/1136, beschlossen lt. Plenarprotokoll 7/21 vom 18. Oktober 2017, S. 75.

<sup>242</sup> Vgl. ADRs. 7/81 des Agrarausschusses vom 8. August 2018.

bung der Jagdabgabe noch gerechtfertigt ist oder ob Änderungen, z. B. beim Finanzierungszweck oder der Abgabenhöhe, bis hin zur Aufhebung notwendig sind.

Auch im Jahr 2018 lagen die Ist-Ausgaben zur Förderung der jagdlichen Zwecke mit rd. 289.000 Euro unter den Ist-Einnahmen aus der Jagdabgabe von rd. 322.000 Euro. Das selbst gesetzte Ziel, die Höhe der Ausgabereste im Jahr 2018 auf rd. 335.000 Euro zu senken, hat das Ministerium verfehlt. Um die bestehenden Ausgabereste abzubauen, müsste das Ministerium jedoch über einen gewissen Zeitraum jährlich wesentlich mehr Fördermittel auszahlen als es durch die Jagdabgabe einnimmt. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der voraussichtliche Mittelbedarf für die mit der Sonderabgabe verfolgten Zwecke die Finanzierungsverantwortung der Verpflichteten begrenzt. Nur wenn es zeitnah gelingt, die hohen Ausgabereste kontinuierlich abzubauen, ist die Jagdabgabe in ihrer derzeitigen Höhe zu rechtfertigen. Wenn aber dieses Ziel weiterhin nicht erreicht wird, stattdessen auch in den einnahmeschwachen Jahren die zweckgebundenen Einnahmen die Ausgaben übersteigen und sich dadurch die Ausgabereste weiter erhöhen, ist die Jagdabgabe in ihrer derzeitigen Höhe nicht vertretbar.

(734) Der Entwurf einer Förderrichtlinie liegt dem Landesrechnungshof bislang nicht zur Anhörung vor. Er hält das zeitnahe In-Kraft-Setzen einer Förderrichtlinie für unerlässlich, um über beantragte Projekte in einem geordneten Zuwendungsverfahren entscheiden zu können. Über die inhaltliche Gestaltung der Regelungen zu den Fördergegenständen und zum Verfahren könnte das Ministerium Impulse setzen, die im Ergebnis zu einem höheren Fördervolumen und dadurch zu einem Abbau der Ausgabereste führen können.

(735) Der Landesrechnungshof hatte das Ministerium aufgefordert, die Jagdabgabeverordnung um drei fehlende Erhebungstatbestände zu ergänzen. Er hatte des Weiteren empfohlen, die unterschiedlichen Ermäßigungstatbestände nach der Jagdabgabeverordnung einerseits sowie der Jagdgebührenverordnung andererseits zu vereinheitlichen und in ihrer Vielzahl zu reduzieren.

(736) Das Ministerium teilte mit, im Mai 2018 ein Rechtsetzungsverfahren zur Änderung der Jagdabgabeverordnung eröffnet zu haben. Mit der Änderungsverordnung würde der festgestellte Mangel behoben, indem für die drei Jagdscheinarten künftig eine Abgabe zu erheben sei. Die bisherigen Ermäßigungstatbestände würden ersatzlos gestrichen, wodurch sich eine Anpassung an die Ermäßigungstatbestände nach der Jagdgebührenverordnung erübrige.

(737) Das Ministerium hat zwischenzeitlich die Verordnung zur Änderung der Jagdzeitenverordnung und anderer Verordnungen im Jagdrecht vom 22. September 2018<sup>243</sup> erlassen und in deren Art. 4 die angekündigten Änderungen der Jagdabgabeverordnung umgesetzt.

---

<sup>243</sup> GVOBl. M-V, S. 376.



## VIII. Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes

### 1 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Instandhaltung bei Hochbauten des Landes“ (Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 613-649)

Die Bewirtschaftung und Instandhaltung von „Wohnliegenschaften“ zählt nicht zum Kerngeschäft des Betriebes für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern. Der Landesrechnungshof hatte daher angeregt, die sich im Sondervermögen des Landes befindlichen „Wohnliegenschaften“ auf der Insel Riems auch im Hinblick auf den in 2007 ermittelten enormen Instandsetzungsbedarf zeitnah einer Verwertung zuzuführen.

(738) Auf der Insel Riems wurde zwischen 2006 und 2013 die Bundesbaumaßnahme „Gesamtausbau Friedrich-Loeffler-Institut (FLI) Insel Riems“ realisiert. Neben Villen und Institutsgebäuden, die im Eigentum des Bundes stehen, befinden sich auf der Insel außerhalb des Forschungszentrums noch einige Wohngebäude im Sondervermögen BBL M-V und damit im Eigentum des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Für den Landesrechnungshof zählt die Bewirtschaftung und Instandhaltung von Wohnliegenschaften nicht zum Kerngeschäft des BBL M-V. In Kenntnis des 2007 ermittelten enormen Instandsetzungsbedarfes hätte zeitnah eine Verwertung dieser „Wohnliegenschaft“ angestrebt werden müssen. Das Finanzministerium hatte in seiner Stellungnahme hierzu ausgeführt: *„Mit Blick auf ggf. bestehende Interessen des FLI [wurde] der für die bundeseigene Liegenschaft zuständigen Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA) mit Schreiben vom 24. Mai 2016 angeboten, die landeseigenen Flächen der Insel Riems zu erwerben. Weiterhin wurde angekündigt, sofern seitens der Bundesrepublik Deutschland von einem Erwerb abgesehen werden sollte, die Liegenschaft – vorzugsweise als Gesamtpaket – in einem Bieterverfahren zu veräußern.“*

Der Landesrechnungshof hatte das Finanzministerium gebeten, zu gegebener Zeit über das Ergebnis der Verhandlungen mit der zuständigen BlmA zu informieren.<sup>244</sup> Diese Information stand noch aus.

In der Drucksache des Finanzausschusses 7/100-1 vom 10. Juli 2017 hatte sich das Finanzministerium zum Stand der Verkaufsverhandlungen mit der BlmA geäußert. Diese waren nach der Ausschussdrucksache seinerzeit noch nicht abgeschlossen.

---

<sup>244</sup> Tz. 648.

Ergänzend kann der Antwort der Landesregierung<sup>245</sup> zu einer Kleinen Anfrage entnommen werden, dass sich aktuell auf der Insel Riems noch 13 Gebäude mit insgesamt 56 Wohnungen im Eigentum des Landes Mecklenburg-Vorpommern befinden.

## **1 Nachfrage des Landesrechnungshofes**

(739) Auf der Grundlage seines Jahresberichtes 2016 und unter Berücksichtigung der ADRs. 7/100-1 hatte der Landesrechnungshof mit Schreiben vom 27. November 2018 u. a. um Beantwortung der folgenden Fragen gebeten:

- Wie ist der Stand und das Ergebnis der Verhandlungen mit der BImA zur Veräußerung der „Wohnliegenschaften“ auf der Insel Riems?
- Wie ist der Stand des Verfahrens, sofern die Liegenschaft anderweitig veräußert werden soll?

## **2 Stellungnahme des Finanzministeriums**

(740) Das Finanzministerium teilte mit Schreiben vom 20. Dezember 2018 den folgenden Sachstand mit:

*„Auf der Grundlage des gemeinsam von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Direktion Rostock, und dem Finanzministerium beauftragten Wertgutachtens, in welchem der Verkehrswert für die Landesliegenschaft zum Wertermittlungstichtag 12. Dezember 2017 festgestellt wurde, hat die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben den Ankauf der Landesliegenschaft geprüft.“*

Mit Schreiben vom 6. November 2018 habe die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Direktion Rostock, mitgeteilt, dass die Zustimmung der Zentrale der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zum Ankauf der Landesliegenschaft auf der Insel Riems nunmehr vorläge.

Zur Abstimmung der konkreten Verkaufsverhandlungen und des weiteren Vorgehens habe am 12. Dezember 2018 eine Besprechung zwischen den Beteiligten stattgefunden. Das Besprechungsergebnis teilte das Finanzministerium in seinem Schreiben jedoch nicht mit.

## **3 Bewertung des Landesrechnungshofes**

(741) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass nunmehr konkrete Verkaufsverhandlungen mit der BImA stattfinden und wird sich zu gegebener Zeit über das Ergebnis der Verkaufsverhandlungen zu den Wohnliegenschaften auf der Insel Riems informieren.

---

<sup>245</sup> Drs. 7/2142 (Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Simone Oldenburg und Eva-Maria Kröger, Fraktion DIE LINKE).

## **2 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Organisation und IT im Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie“ (Jahresbericht 2015 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2015, Tzn. 320-351)**

**Der Landesrechnungshof hatte dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt empfohlen, die Zuständigkeiten für die Beamten der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt ab A 13 Bundesbesoldungsordnung A (BBesO A) sowie vergleichbare Tarifbeschäftigte auf das Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie zu übertragen. Das Landesamt sollte ein Risikomanagement einführen und eine Interne Revision einrichten. Es sollte einen IT-Sicherheitsbeauftragten und seinen Vertreter benennen, eine IT-Sicherheitsrichtlinie erlassen, das IT-Sicherheitskonzept überarbeiten und regelmäßig Informationssicherheitsrevisionen durchführen.**

### **1 Übertragung von Zuständigkeiten bei der Bearbeitung von Personalangelegenheiten**

(742) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG) wesentliche Personalangelegenheiten seiner Beamten der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt sowie seiner Tarifbeschäftigten ab Entgeltgruppe 13 nicht selbst bearbeitete. Zuständig war das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt (Landwirtschaftsministerium). Unter Verweis darauf, dass es sich um nicht-ministerielle Aufgaben handele, die in den nachgeordneten Bereich verlagert werden sollten, empfahl der Landesrechnungshof die Verlagerung der Zuständigkeit auf das LUNG.

(743) Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, dass die Übertragung von Personalzuständigkeiten durch einen im November 2018 neu in Kraft getretenen Personalbefugnisübertragungserlass realisiert worden sei. Dem LUNG seien sämtliche Personalbefugnisse für seine Beamten der Laufbahngruppe 1 sowie der Laufbahngruppe 2 bis einschließlich der Besoldungsgruppe A 14 BBesO A und für seine Tarifbeschäftigten bis einschließlich der Entgeltgruppe E 14 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) bzw. des Tarifvertrages zur Regelung der Arbeitsbedingungen von Beschäftigten in forstwirtschaftlichen Verwaltungen, Einrichtungen und Betrieben der Länder (TV-L-Forst) übertragen worden, soweit sie nicht dem Landwirtschaftsministerium vorbehalten seien.

Die grundsätzliche Bearbeitung der Personalangelegenheiten der Beamten der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt ab A 15 BBesO A bzw. vergleichbare Tarifbeschäftigte sei im Landwirtschaftsministerium verblieben. Eine zentrale Steuerung durch das Ministerium werde aufgrund der betreffenden herausragenden Beschäftigungsgruppe weiterhin für notwendig erachtet.

(744) Die Empfehlung des Landesrechnungshofes wurde nur teilweise umgesetzt. Er hatte bereits in der Prüfungsmitteilung darauf hingewiesen, dass sich das Ministerium bei herausgehobenen Dienstposten vorbehalten könne, die abschließende Entscheidung selbst zu treffen. Dies erfordert aber nicht, dass das Ministerium den konkreten Vorgang selbst bearbeiten muss. Im Übrigen kann es die ordnungsgemäße Bearbeitung der Personalangelegenheiten durch das LUNG im Wege der Fachaufsicht sicherstellen.

## **2 Risikomanagement und Interne Revision**

(745) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass das LUNG kein Risikomanagement und keine Interne Revision eingerichtet hatte. Er hatte empfohlen, ein Risikomanagement einzuführen und eine Interne Revision einzurichten. Das Landwirtschaftsministerium hatte ausgeführt, dass es die Hinweise des Landesrechnungshofes aufgreifen, prüfen und im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten und Kapazitäten umsetzen werde.

(746) Nunmehr hat das Landwirtschaftsministerium mitgeteilt, dass aufgrund der unzureichenden Personalsituation und mangels anderer Möglichkeiten ein Risikomanagement und eine Interne Revision im LUNG nicht eingerichtet worden seien.

(747) Die Empfehlung des Landesrechnungshofes wurde nicht umgesetzt. Er hält es weiterhin für erforderlich, ein Risikomanagement und eine Interne Revision einzurichten.

## **3 Informationssicherheitsmanagement**

(748) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass das LUNG nicht über eine behördenspezifische Sicherheitsleitlinie verfügte und ein IT-Sicherheitsbeauftragter und sein Stellvertreter nicht benannt waren. Er hatte empfohlen, eine Sicherheitsleitlinie zu erlassen, einen Sicherheitsbeauftragten und seinen Stellvertreter zu benennen, das Sicherheitskonzept auf Basis des IT-Grundschutzes systematisch zu überprüfen und regelmäßige Sicherheitsrevisionen durchzuführen.

(749) Das Landwirtschaftsministerium hat mitgeteilt, dass ein IT-Sicherheitsbeauftragter und sein Vertreter benannt worden seien. Eine behördenspezifische IT-Sicherheitsrichtlinie sei inzwischen erlassen worden. Ein behördenspezifisches Sicherheitskonzept für das LUNG existiere nicht. Das LUNG sei Bestandteil des Sicherheitsrahmenkonzeptes, der Sicherheitsrichtlinie – Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnik, der Informationssicherheitsleitlinie u. a. diesbezüglicher Regelungen des Ministeriums. Interne Prüfungen zur Informationssicherheit im LUNG hätten aufgrund der unzureichenden Personalsituation bisher nicht stattgefunden. Durch den Sicherheitsbeauftragten des LUNG würden aber quartalsweise Statusberichte zur Informationssicherheit an das Ministerium übermittelt.

(750) Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes wurden nur teilweise umgesetzt. Ein Basis- bzw. Rahmensicherheitskonzept und ergänzende verfahrensspezifische Sicherheitskonzepte sind Voraussetzung für die Umsetzung der Vorgaben der DS-GVO und des BSI-Grundschutzes. Aus Art. 24 Abs. 1 DS-GVO i. V. m. Ergänzungsgrund 74 folgt, dass alle durch den Verantwortlichen zu treffenden technischen und organisatorischen Maßnahmen in einem Sicherheitskonzept zu dokumentieren sind. Dies dient dem Nachweis einer DS-GVO-konformen Datenverarbeitung. Nach der IS-Leitlinie des Landes sind im Rahmen des BSI-Grundschutzes die Bausteine aus dem IT-Grundschutzkompendium umzusetzen. Der Baustein Informationssicherheitsmanagement fordert, dass alle Sicherheitsmaßnahmen systematisch in Sicherheitskonzepten dokumentiert und regelmäßig aktualisiert werden sollten (ISMS1.A7). In den Sicherheitskonzepten ist das LUNG als Informationssicherheitsverbund mit seinen Zielobjekten zu betrachten. Zielobjekte sind Teile des Informationsverbunds, denen im Rahmen der Modellierung ein oder mehrere Bausteine aus dem IT-Grundschutzkompendium zugeordnet werden können. Zielobjekte können physische Objekte, wie beispielsweise Netze oder IT-Systeme oder logische Objekte, wie beispielsweise Organisationseinheiten und Anwendungen sein. Für diese sind jeweils die notwendigen technischen und organisatorischen Maßnahmen festzulegen.

Eine detaillierte Betrachtung aller physischen und logischen Objekte im LUNG in zentralen Dokumenten des Ministeriums ist nicht zielführend. Schon die Betrachtung einer einzigen nachgeordneten Behörde als Informationsverbund erreicht eine beträchtliche Komplexität. Zudem fehlt es dem Ministerium an der erforderlichen Sachnähe, um zeitnah auf technische und organisatorische Veränderungen im Informationsverbund LUNG reagieren zu können. Dadurch steigt das Risiko, dass nicht alle im Rahmen des Informationssicherheitsmanagements erforderlichen Maßnahmen festgelegt und umgesetzt werden. Das LUNG sollte daher für seinen Informationsverbund eigene Sicherheitskonzepte erstellen.

Im Rahmen des Informationssicherheitsmanagements sind regelmäßig durchgeführte Informationssicherheitsrevisionen (IS-Revision) ein unerlässliches Instrument, um den erreichten Stand der Informationssicherheit und die Effizienz der gewählten Sicherheitsstrategie zu bewerten, zu beurteilen und zu verbessern. Landesbehörden sind verpflichtet, mindestens alle drei Jahre IS-Revisionen durchzuführen und dabei alle Schichten aus dem IT-Grundschutz zu berücksichtigen<sup>246</sup>. Das Formular für den Statusbericht sieht die Möglichkeit vor, über die Ergebnisse einer IS-Revision zu berichten, jedoch werden solche nach Angaben des Ministeriums nicht durchgeführt.

---

<sup>246</sup> Vgl. Innenministerium (2014): Konzept zum Aufbau und Betrieb eines Informationssicherheitsmanagements in der Landesverwaltung von Mecklenburg-Vorpommern (ISM M-V), S. 9. und S. 42.

Unabhängig von den IS-Revisionen sollte durch ein Informationssicherheitsmanagementsystem als kontinuierlicher Verbesserungsprozess sichergestellt werden, dass Schwachstellen in der Informationssicherheit aufgrund von technischen oder organisatorischen Veränderungen rechtzeitig erkannt und behoben werden. Der vom LUNG erstellte Statusbericht kann hierzu einen Beitrag leisten, wenn dieser im Rahmen eines Informationsmanagementsystems systematisch ausgewertet wird und zeitnah Verbesserungsmaßnahmen vorgenommen werden.

Das LUNG sollte IS-Revisionen durchführen.

### **3 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Zuschüsse an Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz“ (Jahresbericht 2015 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2015, Tzn. 169-189)**

**Der Landesrechnungshof hatte das Ministerium für Inneres und Europa im Prüfungsverfahren aufgefordert, die *Katastrophenschutzrichtlinie 2* zu ändern und einer Verlängerung der Geltungsdauer der Richtlinie nur bis zum 31. Dezember 2016 zugestimmt, um eine anschließende Anpassung der Richtlinien an die geänderte Gesetzeslage zu ermöglichen.**

(751) Die Zuwendungen des Innenministeriums zur Förderung der Hilfsorganisationen für die Mitwirkung im Katastrophenschutz waren ab 2014 als Projektförderung direkt nach § 44 Abs. 1 LHO bewilligt worden, obwohl für diesen Förderbereich die Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen nach § 29 Nummer 2 des Katastrophenschutzgesetzes (Katastrophenschutzrichtlinie 2 – KatSRL2 M-V)<sup>247</sup> in Anwendung zu bringen war. Nach dieser Richtlinie – die zunächst bis zum 31. Dezember 2015 befristet war – hätte als Zuwendungsart die institutionelle Förderung angewendet werden müssen. Da eine Änderung der Zuwendungsart in Projektförderung nur im Rahmen einer Richtlinienänderung unter Beteiligung des Finanzministeriums und des Landesrechnungshofes zulässig gewesen wäre, hatte der Landesrechnungshof auf eine unverzügliche Richtlinienänderung gedrängt, um eine ordnungsgemäße Förderung im Jahr 2015 sicherzustellen. Das Innenministerium hatte mit der „Ersten Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Katastrophenschutzrichtlinie 2“<sup>248</sup> die Änderungen hinsichtlich der Zuwendungsart und des einfachen Verwendungsnachweises noch im laufenden Prüfungsverfahren umgesetzt.

Der Landesrechnungshof hatte dann im Rahmen des Anhörungsverfahrens zur „Zweiten Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Katastrophenschutzrichtlinie 2“<sup>249</sup> sein Einvernehmen zum einfachen Verwendungsnachweis nur unter der Bedingung erteilt, dass die Richtlinie nicht über den 31. Dezember 2016 hinaus verlängert wird.

Das Finanzministerium hatte einer Verlängerung der Richtlinie bis zum 31. Dezember 2016 zugestimmt, um anschließend die erforderlichen Anpassungen aufgrund der anstehenden Novellierungen des Brandschutz- und Hilfesetzes sowie des Landeskatastrophenschutz-

---

<sup>247</sup> Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen nach § 29 Nummer 2 des Katastrophenschutzgesetzes (Katastrophenschutzrichtlinie 2 – KatSRL2 M-V) vom 19. März 2010, AmtsBl. M-V, S. 161, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 14. Dezember 2015 (AmtsBl. M-V, S. 867).

<sup>248</sup> „Erste Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Katastrophenschutzrichtlinie 2“ vom 24. März 2015, AmtsBl. M-V, S. 126.

<sup>249</sup> „Zweite Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Katastrophenschutzrichtlinie 2“ vom 14. Dezember 2015, AmtsBl. M-V, S. 867.

gesetzes vorzunehmen. Ende 2015 bzw. Mitte 2016 sind das Gesetz über den Brandschutz und die Technischen Hilfeleistungen durch die Feuerwehren für Mecklenburg-Vorpommern und das Gesetz über den Landeskatastrophenschutz in Mecklenburg-Vorpommern in Kraft getreten. Eine Neufassung der Katastrophenschutzrichtlinie 2 für den Zeitraum ab dem 1. Januar 2017 ist bisher nicht erfolgt.

(752) Das Innenministerium teilte mit, dass das Verfahren zur Neufassung der Katastrophenschutzrichtlinie 2 insbesondere aufgrund zweier langfristiger krankheitsbedingter Abwesenheiten und zwangsläufiger Priorisierung von Aufgaben im Bereich Katastrophenschutz des Fachreferates zurückgestellt werden musste. Das Ministerium beabsichtige, das Verfahren zur Neufassung der Katastrophenschutzrichtlinie 2 im Jahre 2019 wieder aufzunehmen. In der überarbeiteten Richtlinie sollen dann auch die Erkenntnisse aus der Prüfung des Landesrechnungshofes angemessen berücksichtigt werden.

(753) Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass es dem Ministerium nach mehr als zwei Jahren nicht gelungen ist, die Katastrophenschutzrichtlinie 2 neu zu fassen. Er erwartet, dass die Richtlinie nun kurzfristig an die geänderte Gesetzeslage angepasst wird.

## **IX. Berichte anderer Rechnungshöfe**

### **1 Überstunden bei Dataport**

Der am 1. Januar 2004 gegründeten Dataport-Anstalt des öffentlichen Rechts- ist das Land Mecklenburg-Vorpommern zum 1. Januar 2006 beigetreten. Zum 31. Dezember 2018 hielt das Land Mecklenburg-Vorpommern einen Anteil am Stammkapital von 5,88 %. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg hat in seinem Jahresbericht einen Beitrag über seine Prüfung „Überstunden bei Dataport“ veröffentlicht.<sup>250</sup>

#### **1 Jahresberichtsbeitrag des Rechnungshofes der Freien und Hansestadt Hamburg**

Dataport hat bei der Anordnung und Abrechnung von Überstunden und Rufbereitschaften Vorgaben nicht ausreichend beachtet.

Durch Vereinfachungen bei der Ermittlung von Rückstellungsbedarfen sind zu geringe Rückstellungen gebildet worden.

(754) Bei Dataport, dem IT-Dienstleister der Freien und Hansestadt Hamburg, werden für die Sicherstellung des laufenden Betriebes regelmäßig Über- bzw. Mehrarbeitsstunden<sup>251</sup> angeordnet und Rufbereitschaften eingerichtet. Grundlage für die Anordnung und Abrechnung sind das Arbeitszeitgesetz (ArbZG), der Tarifvertrag Dataports sowie verschiedene Dataport-interne Dienstvereinbarungen und Arbeitshilfen.

(755) Dataport hat in dem geprüften Zeitraum 2015/2016 für Überstunden 0,5 Mio. Euro aufgewendet. Für Rufbereitschaften sind rund 2,9 Mio. Euro angefallen. Für die beiden Jahre erhielten einzelne Beschäftigte Zahlungen für Rufbereitschaften von bis zu rund 49.000 Euro und für Überstunden bis zu rund 20.600 Euro.

#### **Anordnung und Abrechnung**

(756) Der Rechnungshof hat die Abrechnungsunterlagen von Beschäftigten im Rahmen einer Stichprobe (nach Relevanz bezogen auf Auszahlungsbeträge) geprüft und dabei Defizite bei der Einhaltung von Arbeitszeitregelungen und bei den Abrechnungen festgestellt.

---

<sup>250</sup> Siehe Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2019): Jahresbericht 2019, S. 146 ff.

<sup>251</sup> Überstunden sind nach dem Tarifvertrag Dataports Arbeitsstunden, die auf Anordnung über die vereinbarte regelmäßige Arbeitszeit hinaus geleistet werden. Mehrarbeit sind die Arbeitsstunden, die Teilzeitbeschäftigte über die individuell vereinbarte regelmäßige Arbeitszeit hinaus bis zur regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von Vollbeschäftigten leisten. Für beide Konstellationen wird im Folgenden der Begriff „Überstunden“ verwendet.

### Mindestruhezeit

(757) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen nach § 5 ArbZG nach der täglichen Arbeitszeit eine ununterbrochene Ruhezeit von mindestens elf Stunden haben.

(758) Der Rechnungshof hat in mehreren Fällen – zum Teil wiederholte – Verstöße gegen die Einhaltung dieser Mindestruhezeit festgestellt. In einem Fall hatte ein Beschäftigter innerhalb von 39 Stunden nur eine Ruhepause von einer Stunde.

Dataport ist als Arbeitgeber für die Einhaltung der Schutzvorschriften des ArbZG verantwortlich und kann gemäß § 22 ArbZG bei vorsätzlicher oder auch fahrlässiger Nichteinhaltung mit Geldbußen belangt werden.

(759) Der Rechnungshof hat die nicht durchgängige Einhaltung der Mindestruhezeitregelung beanstandet und Dataport aufgefordert, die arbeitszeitrechtlichen Schutzvorschriften einzuhalten.

(760) In einigen Fällen waren Anträge auf Überstunden von den Beschäftigten nicht bzw. nicht eindeutig begründet. Nach der bei Dataport geltenden Dienstvereinbarung über die Arbeitszeit (DV Arbeitszeit) können Überstunden nur angeordnet werden, wenn sie aus zwingenden dienstlichen Gründen unvermeidbar sind. Eine diesbezügliche Prüfung kann nur auf Basis nachvollziehbarer Begründungen erfolgen. Obwohl diese in den genannten Fällen nicht vorlagen, sind die Überstunden angeordnet worden.

(761) Der Rechnungshof hat dies kritisiert und Dataport aufgefordert, die Begründungen für Überstunden durchgehend einzufordern und nicht eindeutige Begründungen zu hinterfragen.

### Anordnungszeitpunkt

(762) Gemäß der DV Arbeitszeit müssen Überstunden grundsätzlich vorher beantragt und angeordnet werden. Wenn geleistete Arbeitsstunden zu einem Saldo von mehr als 50 Stunden über dem Stundensoll führen, darf ihre Anordnung und Anerkennung als Überstunden – vom Grundsatz der vorherigen Beantragung abweichend – noch innerhalb von drei Monaten nach Entstehung beantragt werden.

(763) Tatsächlich erfolgte die Beantragung und Anordnung von Überstunden in mehreren Fällen auch ohne Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen erst nachträglich. Dataport hat erklärt, dies immer großzügig gehandhabt zu haben, eine Beantragung im laufenden Monat sei ausreichend gewesen. Eine Überprüfung, ob der Ausnahmetatbestand der DV Arbeitszeit erfüllt war, sei nicht erfolgt.

Diese Praxis der Anerkennung von Überstunden widerspricht den Vorgaben der DV Arbeitszeit.

(764) Der Rechnungshof hat die unterbliebenen Prüfungen beanstandet und Dataport aufgefordert, diese künftig durchzuführen.

#### Überstundenrahmen

(765) Geleistete Arbeitszeit, die zu einem Saldo von mehr als 50 Stunden über dem Soll (vgl. Tz. 762) führen würde, ist nur nach Beantragung und Anordnung von Überstunden in das Arbeitszeitkonto überführbar.

Bei der Fallprüfung war nicht erkennbar, dass der Personalservice die erforderlichen Prüfungen immer durchgeführt hat. Der angeordnete Überstundenrahmen wurde in mehreren Fällen überschritten und diese Arbeitsstunden gleichwohl berücksichtigt. Dataport hat hierzu erklärt, dass die Entscheidung über die Anrechnung im Ermessen der Personalsachbearbeitung gestanden habe.

(766) Das praktizierte Vorgehen steht nicht im Einklang mit der DV Arbeitszeit. Ein Ermessensspielraum besteht danach nicht. Zudem fehlte es an der gebotenen Dokumentation der Prüfung.

(767) Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Personalservice die vorgelegten Überstundennachweise nicht mit entsprechenden Prüfungshinweisen versehen und Arbeitsstunden teilweise entgegen der DV Arbeitszeit als Überstunden berücksichtigt hat. Er hat Dataport aufgefordert, die Einhaltung der DV Arbeitszeit mit nachvollziehbaren Prüfungsschritten sicherzustellen.

#### Abrechnung

(768) Überstunden wurden in einzelnen Fällen abgerechnet, obwohl für diese Zeiträume keine Anordnungen vorlagen.

(769) Arbeitsstunden, die nicht aufgrund einer Anordnung geleistet worden sind, sind nicht als Überstunden zu werten und hätten dementsprechend auch nicht abgerechnet werden dürfen.

(770) Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, Überstunden nur bei vorliegenden Anordnungen abzurechnen.

#### Bestätigungen

(771) Die Anordnung und Abrechnung von Überstunden für Beschäftigte erfolgt bei Dataport mit einem Formular. Auf diesem sind u. a. für die Bestätigung, dass Überstunden in dem angegebenen Umfang geleistet worden sind, Unterschriftsfelder für die Beschäftigten und ihre Führungskräfte vorgesehen. Entsprechendes findet sich auch bei dem Formular

„Nachweis für Beschäftigte über Rufbereitschaften und Einsätze während der Rufbereitschaften“.

Auf den verwendeten Formularen fehlen in mehreren Fällen – zum Teil auch mehrfach – die erforderlichen Unterschriften.

(772) Infolgedessen liegen keine anspruchsbegründenden Bestätigungen vor.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, die Einhaltung dieser Vorgaben sicher zu stellen.

#### Vollständigkeit der Unterlagen

(773) Dataport hat dem Rechnungshof diverse monatliche Nachweise über Rufbereitschaften, Anordnungs- und Abrechnungsbögen für Überstunden und Arbeitszeitabrechnungen trotz Nachfragen nicht vollständig vorgelegt. Dazu hat Dataport mitgeteilt, dass die Unterlagen zwar vorhanden, aber nicht ohne Weiteres verfügbar seien.

(774) Die bei Dataport geführten Nachweise über die Abrechnung von Überstunden und Rufbereitschaften sind buchungsbelegende Unterlagen, die der Dokumentation von Geschäftsvorfällen und der dazu gehörigen Buchungen dienen. Ohne diese Unterlagen können die Geschäftsvorfälle nicht in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgt werden. Weil die Unterlagen nicht in angemessener Zeit vorgelegt werden konnten, liegt ein Verstoß gegen die handelsrechtlichen Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung vor.

(775) Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, alle im Zusammenhang mit der Buchung von Zahlungen für Überstunden und Rufbereitschaften als Nachweis dienenden Unterlagen so vorzuhalten, dass sie in angemessener Zeit vorgelegt werden können.

#### **Rückstellungen für Überstunden**

(776) Dataport hat in seinen Jahresabschlüssen für 2015 und 2016 Rückstellungen für Resturlaub und Überstunden in Höhe von jeweils rund 7,9 Mio. Euro ausgewiesen. Davon entfallen gemäß Auskunft von Dataport auf Überstunden 1,76 (2015) bzw. 1,78 (2016) Mio. Euro.

Für die Ermittlung des Rückstellungsbedarfs hat Dataport vereinfachende Annahmen wie zum Beispiel die Anzahl der Beschäftigten im Monat Oktober und ein Tagessoll von 7,85 Stunden (ohne Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigung) verwendet, obwohl genauere Berechnungsgrundlagen vorlagen. Nach Berechnungen des Rechnungshofs ergibt sich zum Beispiel bei Verwendung der Vollzeitäquivalente anstelle der Gesamtzahl der Beschäftigten für 2015 ein um rund 3 % und für 2016 ein um 4-5 % höherer Rückstellungsbedarf.

(777) Im Rahmen der Bilanzierung sind gemäß § 249 Absatz 1 Satz 1 HGB Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten wie Resturlaube, aber auch für Überstunden vorgeschrieben. Die Ermittlung der Rückstellungen hat dabei gemäß § 253 Absatz 1 Satz 2 HGB nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung des notwendigen Erfüllungsbetrages zu erfolgen.

(778) Der Rechnungshof hat die zu starken Vereinfachungen bei der Ermittlung der Rückstellungsbedarfe beanstandet und Dataport aufgefordert, seine Kalkulation für die Rückstellungen für Überstunden zu überarbeiten und in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob durch die Nutzung vorhandener Daten weitere Parameter in die Berechnung einbezogen werden können.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

(779) Dataport hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung der Forderungen und Empfehlungen zugesagt. Dataport hat ergänzend darauf hingewiesen, dass eine Reihe der Feststellungen aus der Fallprüfung in dem ab Anfang 2018 eingeführten neuen Zeitwirtschaftssystem nicht mehr auftreten könnten, da eine weitgehende Automatisierung der Prozesse erfolge.

## **2 Schlussfolgerungen des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern**

(780) Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofes der Freien und Hansestadt Hamburg an.

## **2 Kooperation und Medienpartnerschaften des NDR**

**Gemäß § 34 Abs. 1 NDR-StV prüfen die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer die Wirtschaftsführung des NDR gemeinsam. Die Federführung obliegt dem Rechnungshof des nach § 37 NDR-StV aufsichtführenden Landes. Die Rechnungshöfe der übrigen NDR-Staatsvertragsländer können sich an der Durchführung der Prüfungen beteiligen. Die Prüfung „Kooperationen und Medienpartnerschaften des NDR“ wurde von den Rechnungshöfen Hamburg (federführend), Schleswig-Holstein und Niedersachsen durchgeführt. Den folgenden Bericht hat der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg in seinem Jahresbericht veröffentlicht.<sup>252</sup>**

### **1 Jahresberichtsbeitrag des Rechnungshofes der Freien und Hansestadt Hamburg**

**Die für Controlling und Steuerung durch Aufsichtsgremien erforderliche Kosten- und Erlöstransparenz ist bei Kooperationen und Medienpartnerschaften des NDR und seiner Tochtergesellschaften zum Teil nicht gewährleistet.**

**Das Vergaberecht wurde nicht immer hinreichend beachtet.**

**Die Recherchekooperationen des NDR erfordern eine vertragliche Grundlage.**

(781) Der NDR beteiligt sich zur Steigerung seines Bekanntheitsgrads und seiner Reichweite an Großveranstaltungen. Großveranstaltungen sind nach dem Verständnis des NDR Veranstaltungen, bei denen mehr als ein Programm (zum Beispiel NDR 2 und 90,3) mitwirkt. Für exklusive Berichterstattungsrechte werden Medienpartnerschaften mit Sportvereinen im Sendegebiet und mit Festivalveranstaltern vereinbart. Zur Bearbeitung komplexer journalistischer Recherchen mit hohem personellem Aufwand bestehen außerdem Kooperationen mit Verlagen und anderen Rundfunkanstalten.

(782) Die Rechnungshöfe Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg (federführend) haben in einer gemeinsamen Prüfung mehrere dieser Kooperationen und Medienpartnerschaften untersucht.

#### **Kooperationen bei Großveranstaltungen**

(783) Die Rechnungshöfe haben für die Jahre 2013 bis 2015 beispielhaft die Kooperationen anlässlich des Hafengeburtstags in Hamburg, der Kieler Woche und des Plaza Festivals in Hannover geprüft.

---

<sup>252</sup> Siehe Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2019): Jahresbericht 2019, S. 204 ff.

Kosten und Erlöse für diese Veranstaltungen wurden sowohl direkt beim NDR als auch bei seiner Werbetochter NDR Media GmbH (NDR Media) gebucht. Darüber hinaus war die Buchungspraxis sowohl in den einzelnen Wirtschaftsjahren als auch jahresübergreifend uneinheitlich. Beträge für ein und dieselbe Veranstaltung wurden zum Beispiel auf unterschiedlichen Kostenträgern erfasst. Dies hat dazu geführt, dass die Gesamtkosten für Veranstaltungen in der dem Verwaltungsrat vorgelegten Abrechnung des Wirtschaftsplans des NDR weder transparent noch vollständig dargestellt worden sind.

So ergaben sich Abweichungen zwischen dem Ausweis im abgerechneten Wirtschaftsplan und dem Gesamtbetrag der vom NDR erstellten Rechnungsübersichten, die sich zum Beispiel bei den Kosten für die Kieler Woche gerundet für das Jahr 2013 auf 240.000 Euro und auf 105.000 Euro für das Jahr 2015 beliefen.

(784) Kostentransparenz, Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit der Daten sind für ein angemessenes Controlling und die Steuerung durch die Aufsichtsgremien unabdingbar. Die vom NDR vorgenommene Zuordnung derselben Veranstaltung zu verschiedenen Kostenträgern und die uneinheitliche Buchungs- und Auswertungspraxis genügen diesen Anforderungen nicht.

(785) Die Rechnungshöfe haben den NDR aufgefordert, Daten zu seinen Kooperationen und zu denen seiner Tochtergesellschaften konsistent zu erheben, transparent auszuwerten und darzustellen. Den Aufsichtsgremien sind vollständige und mit den Vorjahren vergleichbare Abrechnungen zuzuleiten.

(786) Die im Prüfungsverfahren festgestellten Mängel bei der Darstellung der Kosten und Erlöse einzelner Kooperationsmaßnahmen im Wirtschaftsplan hat der NDR seinen Angaben zufolge nach Abschluss der Erhebung behoben. Die uneinheitliche Buchungspraxis will der NDR unter für ihn wesentlichen Transparenzgesichtspunkten beibehalten.

(787) Die Rechnungshöfe halten daran fest, dass nur eine einheitliche Buchungspraxis, die die festgestellten Mängel (Tz. 783) abstellt, die für Controlling und Steuerung notwendige Transparenz schafft.

### **Vergabe von Leistungen bei Großveranstaltungen**

(788) Dem NDR werden von den Städten Kiel und Hamburg während der Kieler Woche bzw. des Hafengeburtstags Flächen zur Verfügung gestellt. Ein Teil dieser Fläche ist für Bühnen vorgesehen, auf denen der NDR sein Programm präsentieren kann. Die restliche Fläche wird durch den NDR insbesondere an Gastronomiebetriebe vergeben. Mit der Bewirtschaftung dieser Flächen hat er bis 2014 durch seine Werbetochter NDR Media und ab 2015 im eigenen Namen Unternehmen beauftragt.

(789) In Bezug auf die Auftragsvergabe haben die Rechnungshöfe insbesondere festgestellt, dass der NDR und die NDR Media bei der Vergabe von Veranstaltungsdienstleistungen mehrfach gegen die Verpflichtung zur Anwendung des EU-Vergaberechts verstoßen haben.

Die Rechnungshöfe haben die festgestellten Vergabemängel beanstandet und den NDR aufgefordert, Leistungen künftig EU-vergaberechtskonform zu beschaffen.

(790) Der NDR hat zugesagt, dass er und die NDR Media künftig den Forderungen der Rechnungshöfe zum Vergaberecht folgen werden.

### **Recherchekooperationen**

(791) Für journalistische Recherchen in mehreren Ländern und mit Auswertung von großen Datenmengen bestehen zwischen dem NDR und anderen Rundfunkanstalten und Verlagen Kooperationen.

Ein bekanntes Beispiel für eine solche Kooperation ist die Recherchekooperation mit dem WDR und der Süddeutschen Zeitung. Die Ausgestaltung dieser Kooperation ist nicht vertraglich geregelt. Insbesondere gibt es keine Regelungen zur Kostentragung für gemeinsame Recherchen. Der NDR hat lediglich eine Honorarvereinbarung mit dem Leiter der Recherchekooperation abgeschlossen, in der ausschließlich dessen Leistungsbeziehungen zum NDR geregelt sind.

(792) Die Rechnungshöfe haben den NDR aufgefordert, Kooperationen zwischen öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen Partnern aus Gründen der Nachvollziehbarkeit von Angemessenheit und Transparenz der finanziellen Beteiligung aller Kooperationspartner auf eine feste vertragliche Grundlage zu stellen.

(793) Der NDR hält die Schaffung einer vertraglichen Grundlage für entbehrlich. Bei der Recherchekooperation gebe es keine gemeinsamen Beschäftigten oder gemeinsame Etats, jeder der Mitwirkenden habe volle inhaltliche und personelle Autonomie. Der Informationsaustausch beruhe auf dem persönlichen Vertrauensverhältnis zwischen den handelnden Personen.

(794) Die Rechnungshöfe halten an ihrer Auffassung fest. Dies gebietet nicht nur der transparente Umgang mit dem anteiligen Einsatz von Rundfunkbeiträgen. Die Rechnungshöfe geben auch zu bedenken, dass ohne vertragliche Grundlage Risiken im Fall von personellen oder finanziellen Veränderungen bei einem der beteiligten Partner in Kauf genommen werden.

## **Schleswig-Holstein Musik Festival**

(795) Der NDR kooperiert zur Steigerung der Wahrnehmung seiner Musikensembles mit dem Schleswig-Holstein Musik Festival (SHMF). In einem Rahmenvertrag wurde die Zusammenarbeit gegen Zahlung eines Pauschbetrages durch den NDR und die Einbringung und Finanzierung von vier Konzerten als Eröffnung- und Schlusskonzert festgelegt. Darüber hinaus hat der NDR weitere Einzelverträge über die Einbringung von Sach- und Geldleistungen abgeschlossen.

(796) Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass die Gesamtkosten des NDR für seine Beteiligung am SHMF nicht ermittelbar sind, da u. a. nicht alle vertraglichen Leistungen bei Vertragsabschluss bewertet wurden. Sie haben den NDR aufgefordert, die Struktur seiner Kostenrechnung zu überprüfen und Kostentransparenz über seine Beteiligung am SHMF herzustellen.

(797) Der NDR hat hervorgehoben, dass das Engagement beim SHMF nicht ausschließlich unter wirtschaftlichen Aspekten zu betrachten sei, sondern der Erfüllung des Kulturauftrags im Sendegebiet diene.

(798) Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass die Erfüllung des Kulturauftrages nicht von dem Gebot der Kostentransparenz entbindet. Die so ermittelten Kosten sind auch eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für künftige Vertragsabschlüsse.

## **Medienpartnerschaften mit Sportvereinen**

(799) Der NDR hat mit dem THW Kiel, Hannover 96 und dem HSV Medienpartnerschaften vereinbart, um exklusiv über die Heimspiele in seinem Sendegebiet berichten und den eigenen Bekanntheitsgrad steigern zu können. Im Rahmen dieser Medienpartnerschaften hat die NDR Media als Dienstleisterin des NDR für Werbetätigkeiten Verträge mit den vorgenannten Vereinen geschlossen.

In den Medienpartnerschaften mit dem HSV und Hannover 96 sind dem NDR u. a. Hospitality-Leistungen wie zum Beispiel Freikartenkontingente und sog. Business Seats mit Catering und weiteren Nebenleistungen in den VIP-Logen gewährt worden. Die erhaltenen Hospitality-Leistungen sind seitens des NDR unter anderem zur Kontaktpflege und Kundengewinnung eingesetzt worden.

(800) Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass zu den Nutzern auch NDR- und NDR Media-Beschäftigte mit Begleitung gehörten, bei denen der Nachweis der dienstlichen Veranlassung nicht durchgängig vorgelegen hat.

Die Rechnungshöfe haben die unentgeltliche Abgabe von Freikarten und Business Seats an diesen Personenkreis, soweit sie ohne Nachweis der dienstlichen Veranlassung erfolgte, als nicht vereinbar mit der gebotenen wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel und den internen Vorgaben des NDR für die Gewährung privater Vorteile an Beschäftigte kritisiert.

(801) Der NDR hat mitgeteilt, dass aus seiner und aus Sicht der NDR Media jedenfalls für Mitarbeiter, Repräsentanten und Aufsichtsgremien stets eine dienstliche Veranlassung bei der Überlassung von Freikarten vorgelegen habe. Gleichwohl würden sie erwägen, Kriterien für die Verteilung von Freikarten zu entwickeln und die Dokumentation über ausgegebene Karten zu verbessern. Die Inanspruchnahme von Business Seats hätten NDR und NDR Media zwischenzeitlich eingestellt.

(802) Die Rechnungshöfe halten diese Maßnahmen für zielführend.

## **2 Schlussfolgerungen des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern**

(803) Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofes der Freien und Hansestadt Hamburg an.

### **3 ARD Werbung SALES & SERVICES GmbH**

(804) Gegenstand der Prüfung war die Finanzierung der Gesellschaft.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung der ARD Werbung SALES & SERVICES GmbH (AS&S GmbH, ein Unternehmen aller ARD-Anstalten) berichtet der Hessische Rechnungshof in seinem „Rundfunkbericht 2018“.<sup>253</sup>

---

<sup>253</sup> <https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/Rundfunkbericht%202018.pdf>

#### **4 Cumulus GmbH**

(805) Gegenstand der Prüfung war ein Vertrag mit einem Dienstleister über die Erstellung von Wettersendungen.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung der Cumulus Media GmbH (eine Minderheitsbeteiligung der Studio Hamburg GmbH) berichtet der Bayerische Oberste Rechnungshof in seinem Bericht „Die finanzielle Situation des Bayerischen Rundfunks 2018“.<sup>254</sup>

---

<sup>254</sup> [https://www.orh.bayern.de/images/files/Sonderberichte/Sonderbericht\\_BR\\_FinSit\\_2018.pdf](https://www.orh.bayern.de/images/files/Sonderberichte/Sonderbericht_BR_FinSit_2018.pdf)

## **5 ifs internationale filmschule köln gmbh**

(806) Gegenstand der Prüfung war die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung der ifs internationale filmschule köln gmbh (eine mittelbare Beteiligung des ZDF) berichtet der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen.<sup>255</sup>

---

<sup>255</sup> <https://lrh.nrw.de/index.php/veroeffentlichungen/weitere-berichte-und-veroeffentlichungen/weitere-berichte-und-veroeffentlichungen-2019>

## **6 Grimme-Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH**

(807) Gegenstand der Prüfung war die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung der Grimme-Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH (eine unmittelbare Beteiligung des ZDF) berichtet der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen.<sup>256</sup>

---

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 26. März 2019.

---

<sup>256</sup> <https://lrh.nrw.de/index.php/veroeffentlichungen/weitere-berichte-und-veroeffentlichungen/weitere-berichte-und-veroeffentlichungen-2019>