

UNTERRICHTUNG

durch den Landesrechnungshof

Jahresbericht 2021 (Teil 1)

Landesfinanzbericht 2021

Vorwort der Präsidentin des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof legt seinen Landesfinanzbericht 2021 in einer besonderen Zeit vor. Das Ende der Corona-Pandemie ist noch immer nicht absehbar und dies gilt auch für deren Folgen auf die öffentlichen Haushalte. Sicher ist aber, dass alle staatlichen Ebenen Einbrüche bei den Einnahmen verkraften müssen. Hinzu kommen erhebliche zusätzliche Ausgaben, die mit den umfangreichen coronabedingten Hilfsprogrammen und -maßnahmen einhergehen.

Während das Land die Mindereinnahmen durch Rücklagenentnahmen ausgleichen konnte, muss es zur Deckung der zusätzlichen Ausgaben erstmals seit 2005 neue Schulden aufnehmen. Mit Krediten von fast 3 Mrd. Euro steigt der Schuldenstand des Landes sprunghaft auf knapp 11 Mrd. Euro an. Die Pro-Kopf-Verschuldung erhöht sich damit um 1.800 Euro, d. h. auf den Schultern jeder Einwohnerin und jedes Einwohners lasten rechnerisch Schulden in Höhe von rund 6.800 Euro. Einen derart hohen Schuldenstand hat es in Mecklenburg-Vorpommern noch nicht gegeben. Eine Situation, die mit der jetzigen vergleichbar wäre, gab es allerdings auch noch nicht.

Die coronabedingten Kredite sollen ab 2025 zurückgezahlt werden. Der Schuldendienst mit jährlich rund 140 Mio. Euro wird den Landeshaushalt für gut zwei Jahrzehnte immens belasten. Diese Summe muss an anderen Stellen eingespart werden. Die Hoffnung, dass sprudelnde Steuereinnahmen den Schuldendienst erleichtern, scheint derzeit nicht begründet. Auch wenn sich die konjunkturelle Lage langsam verbessern sollte, wird es dauern, bis sich dies in den öffentlichen Kassen niederschlägt.

Mit Blick auf die Schuldenbremse und die stark geschrumpften Rücklagen wird das Land seine Ausgaben strikt an den verfügbaren Einnahmen ausrichten müssen. Insoweit ist ein besonnener Umgang mit den verfügbaren öffentlichen Mitteln so wichtig wie nie. Wenig zielführend ist hingegen die aufkeimende Diskussion, die Schuldenbremse aufzuweichen. Mit Blick auf die Finanzkennzahlen aller Länder seit Verabschiedung der Regel kann bescheinigt werden, dass die Schuldenbremse zu einer stabilen Entwicklung der öffentlichen Finanzen beigetragen und sich so bewährt hat.

Bei der anstehenden Haushaltsaufstellung für die Jahre 2022 und 2023 muss der Weg der Konsolidierung wieder eingeschlagen werden. Eine Politik mit Augenmaß ist unumgänglich, um den notwendigen Spagat zwischen den erforderlichen Sparanstrengungen und den für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes notwendigen Investitionsausgaben zu bewältigen. Vor dem Land liegt eine enorme Kraftanstrengung.

Weil auch der Rechnungshof im abgelaufenen Jahr vor besonderen Herausforderungen stand, möchte ich mich an dieser Stelle besonders herzlich bei meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bedanken. Sie alle haben sich auf die überaus schwierigen Rahmenbedingungen eingestellt und arbeiten seit Mitte März 2020 weit überwiegend von zu Hause. Das hat dank der tollen Arbeit, die unsere IT-Kollegen geleistet haben, gut und stabil geklappt. Für viele war das aber auch sehr belastend, weil sie Kinder oder Angehörige zu betreuen und gleichzeitig ein nahezu unverändertes Arbeitspensum zu bewältigen hatten. Ich bin daher dankbar und stolz auf alle, die die prüferischen Grundlagen für diesen Bericht gelegt haben.

Weiterer Dank gilt allen geprüften Stellen und den Abgeordneten des Landtages, die auch in dieser schwierigen Zeit weit überwiegend offen und konstruktiv mit dem Landesrechnungshof zusammengearbeitet haben.

Schwerin, im März 2021

Dr. Martina Johannsen

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	1
II.	Allgemeiner Teil	3
1	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben.....	3
2	Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich.....	17
III.	Aktuelle Themen	31
1	Rechtmäßigkeit der Verarbeitung der Daten von Bürgern bei der Übermittlung in Drittländer.....	31
2	Strategiefonds.....	41
3	Anhörung des Landesrechnungshofes nach § 103 LHO zu Grundsätzen zur Gewährung von Billigkeitsleistungen.....	66
IV.	Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2019	73
1	Haushaltsrechnung.....	73
2	Einzelrechnungsprüfung.....	79
3	Vermögensübersicht.....	85
V.	Feststellung zur Prüfung der Landesverwaltung	95
	Einzelplan 03 – Geschäftsbereich der Staatskanzlei	95
1	Ehrenamtsstiftung.....	95
	Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Europa	102
2	Organisation des elektronisches Bestellsystems und der Vergabestelle beim Landesamt für innere Verwaltung.....	102
	Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums	109
3	Beteiligungscontrolling des Landes – Vertrag mit der Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH (GSA).....	109
	Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit	118
4	Zuwendungen zur Unterstützung von wirtschaftsnahen Innovationen und Technologietransfer.....	118
	Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur	122
5	Bildungs- und Kulturdialog.....	122
	Einzelplan 15 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung	130
6	Ablauforganisation im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (Abt. 5) Teil 2: Organisationsarbeit.....	130

VI.	Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes.....	139
1	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Zuwendungen an ein institutionell gefördertes Forschungsinstitut“	139
2	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Gebühreneinnahmen der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege“	144
3	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Förderung deutscher Kulturarbeit gemäß § 96 Bundesvertriebenengesetz (BVFG)“	147
4	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Ordnungsmäßigkeit eingesetzter IT-Verfahren im Landesamt für Finanzen“	150
5	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Festsetzung des Erfahrungsdienstalters bei Beamten“	154
6	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Organisationsprüfung im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung“	159
7	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Ordnungsmäßigkeit ausgewählter Personalausgaben im Landesamt für Finanzen – Umzugskostenvergütung“	162
VII.	Prüfungsfälle gemäß Medienstaatsvertrag.....	165
1	Prüfung des Beteiligungsmanagements der Studio Hamburg GmbH.....	165
2	Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinschaftseinrichtung der Landesrundfunkanstalten ARD.de.....	166

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1995-2019.....	3
Abbildung 2: Haushaltsvolumen Kernhaushalt (Soll 2020) und MV-Schutzfonds, in Mio. Euro.....	9
Abbildung 3: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2019, in Euro je EW.....	18
Abbildung 4: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1991-2019.....	20
Abbildung 5: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (Mai des jeweiligen Jahres und November 2019) zu den Steuereinnahmen der Länder seit 2016, in Mrd. Euro.....	21
Abbildung 6: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (November 2020) zu den Steuereinnahmen der Länder und das Regionalisierungsergebnis für Mecklenburg-Vorpommern, 2019=100, in %.....	21
Abbildung 7: Kommunale Gesamtfinanzausstattung Mecklenburg-Vorpommerns, 2019-2021, in Mio. Euro.....	24
Abbildung 8: Investitionsquoten im Ländervergleich, 1991-2019, in %.....	25
Abbildung 9: SoBEZ-Zahlungen an Mecklenburg-Vorpommern bis 2019 (Korb I), in Mio. Euro.....	27
Abbildung 10: Verwendungsanteil zum Ausgleich der UKF erforderlichen SoBEZ der ostdeutschen Flächenländer, 2007-2019, in %.....	28
Abbildung 11: Bereinigter und unbereinigter Saldo der laufenden Rechnung von Mecklenburg-Vorpommern, 2005-2019, in Euro je EW.....	30
Abbildung 12: Darstellung der den Projekten zugeordneten Orte (als blaue Punkte) und des zugehörigen Gesamtfinanzvolumens je Ort als „Heatmap“ (ohne landesweite und nicht zuordenbare Projekte).....	50
Abbildung 13: Soll-Ausgaben für Einzelprojekte des Globalvolumens in den Landkreisen und kreisfreien Städten, in Euro je EW.....	51
Abbildung 14: Status der Projekte des Globalvolumens nach Jahr des Haushaltsüberschusses, 2016-2019.....	57
Abbildung 15: Finanzierungssaldo, 2009-2019, in Mio. Euro.....	74

Abbildung 16: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres, 2007-2019, in Mio. Euro.....	89
Abbildung 17: Schuldenstand zum 31.12. im Ländervergleich, 1991-2019, in Euro je EW...	91

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ist-Einnahmen 2016-2019 sowie Soll-Ansätze der Einnahmen 2020, 2021 und 2021 neu.....	4
Tabelle 2: Ist-Ausgaben 2016-2019 sowie Soll-Ansätze der Ausgaben 2020, 2021 und 2021 neu.....	5
Tabelle 3: Einnahmen auf Landesebene im Ländervergleich, 2019.....	19
Tabelle 4: Ausgaben auf Landesebene im Ländervergleich, 2019.....	22
Tabelle 5: SoBEZ-Nachweisquoten für Mecklenburg-Vorpommern, 2007-2019, in %.....	27
Tabelle 6: Eigenfinanzierte Investitionen, Ist-Daten 2015-2019 und Plandaten 2020-2024, in Mio. Euro.....	29
Tabelle 7: Bestand des Strategiefonds, Ist 2018-2019 und Soll 2020-2021, in 1.000 Euro.....	46
Tabelle 8: Bestand des Globalvolumens, Soll 2019-2021 und Ist 2019, in 1.000 Euro.....	46
Tabelle 9: Einzelprojekte des Globalvolumens nach Schwerpunktbereichen, Gesamt-Soll, in Euro.....	48
Tabelle 10: Einzelprojekte des Globalvolumens nach Ministerien, Gesamt-Soll, in Euro.....	48
Tabelle 11: Regionale Verteilung der Einzelprojekte des Globalvolumens, Gesamt-Soll, in Euro.....	51
Tabelle 12: Stand der Einzelprojekte des Globalvolumens nach Größenklassen, in Euro und Jahr des Haushaltsüberschusses.....	58
Tabelle 13: Verteilung der Haushaltsreste auf die Einzelpläne, 2019, in Euro.....	75
Tabelle 14: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2019, in Euro.....	77
Tabelle 15: Übersicht über das Vermögen, 2018-2019.....	86
Tabelle 16: Entwicklung der Schulden von 2018 zu 2019, in Euro.....	90
Tabelle 17: Entwicklung des Bestands an Sicherheits- und Gewährleistungen von 2018 zu 2019, in Euro.....	93
Tabelle 18: Haushaltsmittel der Ehrenamtsstiftung, 2015-2021, in 1.000 Euro.....	96
Tabelle 19: Veranschlagte Mittel beim Titel 0701 537.01 „Bildungs- und Kulturdialog“ und ihre Inanspruchnahme, 2012-2018, in Euro.....	123

Abkürzungsverzeichnis

AK	Arbeitskreis
AmtsBl.	Amtsblatt
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BBesÜFG M-V	Bundesbesoldungsüberleitungsfassungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
BBL	Betrieb für Bau und Liegenschaften
BeschaffRL M-V	Beschaffungsrichtlinie Mecklenburg-Vorpommern
BEZ	Bedarfsergänzungszuweisungen
BezügeZustLVO M-V	Bezügezuständigkeitslandesverordnung Mecklenburg-Vorpommern
BfH	Beauftragte(r) für den Haushalt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BkE	Büro für kooperatives E-Government
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVFG	Bundesvertriebenengesetz
Drs.	Drucksache
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
DSK	Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder
DVZ M-V GmbH	Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
EA	Einstiegsamt
EAS	Stiftung für Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement Mecklenburg-Vorpommern
EDA	Erfahrungsdienstalter
EGovG M-V	E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern
EntschVO M-V	Verordnung über die Entschädigung der in den Gemeinden, Landkreisen, Ämtern und Zweckverbänden ehrenamtlich Tätigen Mecklenburg-Vorpommern
eShop	Elektronisches Bestellsystem
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen
EW	Einwohner
FA	Finanzausschuss
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FHBenGebVO M-V	Fachhochschulbenutzungsgebührenverordnung Mecklenburg-Vorpommern
FHöVPR	Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien und der Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern
GPO	Geschäftsprozessoptimierung
GSA	GSA - Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH

GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
GVP	Geschäftsverteilungsplan
GwB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HKR-Verfahren	Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HRL	Haushaltstechnische Richtlinie des Landes Mecklenburg-Vorpommern
ID-Nr.	Identifikationsnummer
IS- und IT-Revisi- onen	Prüfungen zur Informationssicherheit und der Informationstechnologie
Kifög	Kinderförderungsgesetz
LAF	Landesamt für Finanzen
LAiV	Landesamt für innere Verwaltung
LBesG	Landesbesoldungsgesetz
LfDI	Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit
LFI	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern
LG	Laufbahngruppe
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRKG M-V	Landesreisekostengesetz Mecklenburg-Vorpommern
LUKG M-V	Landesumzugskostengesetz Mecklenburg-Vorpommern
LVerfG	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
Organisations- grundsätze	Grundsätze für die Verwaltungsorganisation
OZG	Onlinezugangsgesetz
PDCA	englisch: Plan, Do, Check, Act
Rn.	Randnummer
SoBEZ	Sonder-Bedarfsergänzungszuweisungen
StratG M-V	Strategiefonds-Errichtungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
TR-RESISCAN	Technische Richtlinie Ersetzendes Scannen
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.(n)	Textzahl(en)
UKF	unterproportionale kommunale Finanzkraft
UKV	Umzugskostenvergütung
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
vITA	verwalteter IT-Arbeitsplatz
VR	Landkreis Vorpommern-Rügen
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-K	Verwaltungsvorschrift für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften
VwKostG M-V	Verwaltungskostengesetz 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

Bezeichnungen der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte

HGW	Universitäts- und Hansestadt Greifswald
NB	Neubrandenburg
HRO	Hanse- und Universitätsstadt Rostock
LH SN	Landeshauptstadt Schwerin
HST	Hansestadt Stralsund
HWI	Hansestadt Wismar

Bezeichnungen der Landkreise

NWM	Landkreis Nordwestmecklenburg
LUP	Landkreis Ludwigslust-Parchim
LRO	Landkreis Rostock
VR	Landkreis Vorpommern-Rügen
MSE	Landkreis Mecklenburgische Seenplatte
VG	Landkreis Vorpommern-Greifswald

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 2021 enthaltenen Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß §§ 97 Abs. 2 und 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) beziehen sich auf die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2019. 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 nicht auf das Haushaltsjahr 2019 beschränkt (§ 97 Abs. 3 LHO).^{1,2}

¹ Die im vorliegenden Bericht genannten Ressorts/Geschäftsbereiche werden 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).

² Der Landesrechnungshof achtet auf eine gendergerechte Ausdrucksweise. Wegen der besseren Lesbarkeit verzichtet er jedoch auf die gleichzeitige Verwendung geschlechterspezifischer Sprachformen. Die im Bericht aufgeführten Personen- und Funktionsbezeichnungen gelten für alle Formen analog.

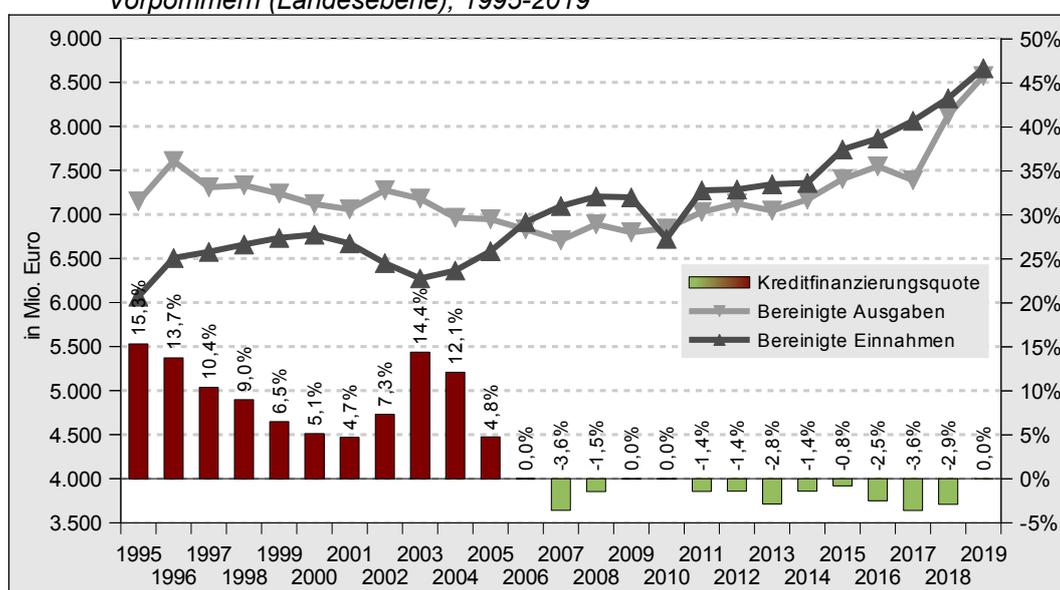
II. Allgemeiner Teil

1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

(4) Abbildung 1 zeigt für die Jahre 1995 bis 2019 die bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie die Kreditfinanzierungsquote Mecklenburg-Vorpommerns.

2019 betragen die bereinigten Einnahmen 8.659,5 Mio. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr sind diese damit weiter angestiegen (+4,1 %, +341,0 Mio. Euro). Die bereinigten Ausgaben beliefen sich 2019 auf 8.570,9 Mio. Euro und erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr merklich (+5,5 %, +446,6 Mio. Euro).

Abbildung 1: *Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1995-2019*



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(5) 2019 gab es keine Nettokreditaufnahme. Die Kreditfinanzierungsquote lag damit 2019 rechnerisch bei 0,0 %. Anders als in den vorherigen acht Jahren hat es allerdings keine Netto-Tilgungen gegeben.

(6) Die nachfolgenden Tabellen 1 und 2 enthalten wesentliche Finanzdaten, die die Entwicklung des Landeshaushalts anhand von Ist-Ansätzen für die Haushaltsjahre 2016 bis 2019 sowie die Soll-Ansätze für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 abbilden.³

³ Die in der Tabelle kursiv dargestellten Soll-Ansätze für das Haushaltsjahr 2021 „Soll 2021 neu“ sind auf Grundlage des zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes aktualisiert (vgl. dazu Tz. 12). Die prozentuale Entwicklung bezieht sich auf das ursprüngliche Soll 2021.

Tabelle 1: Ist-Einnahmen 2016-2019 sowie Soll-Ansätze der Einnahmen 2020, 2021 und 2021 neu

Einnahmen	Grupp.-Nr.	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Soll 2020	Soll 2021	Soll 2021 neu
- in Mio. Euro -								
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	4.542,6	4.844,5	5.058,3	5.377,6	5.726,4	5.918,3	5.312,8
Steuern		4.529,8	4.825,7	5.042,4	5.360,2	5.708,8	5.900,8	5.295,3
Verwaltungseinnahmen	1	377,6	365,7	350,1	337,3	300,5	288,8	288,8
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	2.354,3	2.344,0	2.427,9	2.345,3	2.149,4	2.109,9	2.174,5
Länderfinanzausgleich		488,0	528,3	563,1	535,6	-	-	-
Allgemeine BEZ		197,6	217,6	224,3	228,0	613,0	631,0	537,0
SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		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	72,0
SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit		99,5	99,5	64,5	64,5	34,3	34,3	34,3
Gemeindesteuerkraft BEZ		-	-	-	-	227,1	236,9	179,9
BEZ für Forschungsförderung		-	-	-	-	5,0	8,8	8,8
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 31/32	783,0	541,2	886,4	1.286,1	1.180,5	720,5	1.017,8
Investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	588,1	437,2	482,2	599,3	788,9	522,5	522,5
Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	35	156,5	59,4	353,8	622,1	321,9	123,0	420,4
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	0,0	0,0
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	38,4	44,6	50,4	64,7	69,7	75,0	75,0
Nettokreditaufnahme	31/32	0,0	71,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamteinnahmen		8.057,4	8.167,0	8.722,7	9.346,3	9.356,7	9.037,5	8.793,9
Bereinigte Einnahmen*		7.862,5	7.991,4	8.318,5	8.659,5	8.965,2	8.839,5	8.298,6
Bereinigte laufende Einnahmen (ohne OGr 33/34)		7.274,5	7.554,2	7.836,3	8.060,3	8.176,3	8.317,0	7.776,1
- relative Abweichung zum Vorjahr -	Grupp.-Nr.	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Soll 2020	Soll 2021	Soll 2021 neu
in %								
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	2,8%	6,6%	4,4%	6,3%	6,5%	3,4%	-10,2%
Steuern		2,8%	6,5%	4,5%	6,3%	6,5%	3,4%	-10,3%
Verwaltungseinnahmen	1	1,9%	-3,1%	-4,3%	-3,7%	-10,9%	-3,9%	0,0%
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	-5,2%	-0,4%	3,6%	-3,4%	-8,4%	-1,8%	3,1%
Länderfinanzausgleich		1,7%	8,3%	6,6%	-4,9%	-	-	-
Allgemeine BEZ		4,8%	10,1%	3,1%	1,6%	168,9%	2,9%	-14,9%
SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		-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%	17,3%
SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit		0,0%	0,0%	-35,1%	0,0%	-46,8%	0,0%	0,0%
Gemeindesteuerkraft BEZ		-	-	-	-	-	4,3%	-24,1%
BEZ für Forschungsförderung		-	-	-	-	-	76,0%	0,0%
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 31/32	26,9%	-30,9%	63,8%	45,1%	-8,2%	-39,0%	41,3%
Investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	26,3%	-25,7%	10,3%	24,3%	31,6%	-33,8%	0,0%
Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	35	33,4%	-62,0%	495,6%	75,8%	-48,3%	-61,8%	241,6%
Überschüsse aus Vorjahren	36	-	-	-	-	-	-	-
Globale Mehr- und Mindereinnahmen	37	-	-	-	-	-	-	-
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	13,0%	16,1%	12,9%	28,4%	7,7%	7,6%	0,0%
Nettokreditaufnahme	31/32	-	-	-	-	-	-	-
Gesamteinnahmen		2,1%	1,4%	6,8%	7,1%	0,1%	-3,4%	-2,7%
Bereinigte Einnahmen*		1,6%	1,6%	4,1%	4,1%	3,5%	-1,4%	-6,1%
Bereinigte laufende Einnahmen (ohne OGr 33/34)		0,0%	3,8%	3,7%	2,9%	1,4%	1,7%	-6,5%

* Gesamteinnahmen ohne Nettokreditaufnahme (31/32), Entnahme aus Rücklagen (35), Überschüsse aus Vorjahren (36) und haushaltstechnische Verrechnungen (38); Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Ist-Ausgaben 2016-2019 sowie Soll-Ansätze der Ausgaben 2020, 2021 und 2021 neu

Ausgaben - in Mio. Euro -	Grupp.- Nr.	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Soll 2020	Soll 2021	Soll 2021 neu
Personalausgaben	4	1.932,5	1.960,4	2.033,8	2.109,9	2.302,2	2.392,1	2.392,1
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	424,5	426,0	455,2	459,7	535,5	568,1	568,1
Zinsausgaben am Kreditmarkt	57	249,7	212,0	212,8	197,7	181,1	164,2	164,2
Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt	59	190,2	262,1	231,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	3.910,4	3.884,4	4.285,7	4.241,8	4.424,3	4.431,1	4.467,5
Kommunaler Finanzausgleich		1.038,6	987,7	1.014,7	1.047,0	1.246,4	1.277,1	1.229,0
Soziale Leistungen		1.475,2	1.480,3	1.571,3	1.607,4	1.748,5	1.753,1	1.753,1
Schuldendiensthilfen		5,2	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Investitionsausgaben	7,8	1.029,0	891,4	1.131,7	1.543,0	1.735,7	1.379,9	1.379,9
Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	232,7	221,6	237,8	259,0	284,1	271,5	271,5
sonstige Sachinvestitionen	81,82	81,8	55,9	63,0	54,7	100,7	88,4	88,4
Investitionsförderung	83-89	714,5	613,9	1.044,6	1.229,4	1.350,9	860,1	687,0
Kommunaler Finanzausgleich		147,1	139,7	138,3	141,4	223,0	211,0	211,0
Besondere Finanzierungsausgaben	9	321,2	517,3	366,9	775,4	154,0	74,3	-205,7
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	282,8	472,7	316,5	710,8	86,3	1,2	1,2
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	-1,9	-1,9	-281,9
Haushaltstechnische Verrechnungen	98	38,4	44,6	50,4	64,7	69,7	75,0	75,0
Gesamtausgaben		8.057,4	8.167,0	8.722,7	9.346,3	9.356,7	9.037,5	8.793,9
Bereinigte Ausgaben*		7.546,1	7.387,5	8.124,3	8.570,9	9.200,8	8.961,3	8.717,8
Bereinigte laufende Ausgaben (ohne HGr 7,8)		6.517,1	6.496,1	6.992,6	7.027,9	7.465,1	7.581,4	7.337,8
- relative Abweichung zum Vorjahr - in %	Grupp.- Nr.	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Soll 2020	Soll 2021	Soll 2021 neu
Personalausgaben	4	1,3%	1,4%	3,7%	3,7%	9,1%	3,9%	0,0%
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	2,5%	0,4%	6,9%	1,0%	16,5%	6,1%	0,0%
Zinsausgaben am Kreditmarkt	57	-12,1%	-15,1%	0,4%	-7,1%	-8,4%	-9,3%	0,0%
Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt	59	217,0%	37,8%	-11,7%	-	-	-	-
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	4,5%	-0,7%	10,3%	-1,0%	4,3%	0,2%	0,8%
Kommunaler Finanzausgleich		1,1%	-4,9%	2,7%	3,2%	19,0%	2,5%	-3,8%
Soziale Leistungen		6,1%	0,3%	6,1%	2,3%	8,8%	0,3%	0,0%
Schuldendiensthilfen		-7,1%	-92,3%	-50,0%	-50,0%	-	-	-
Investitionsausgaben	7,8	-2,3%	-13,4%	27,0%	36,3%	12,5%	-20,5%	0,0%
Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	-6,5%	-4,7%	7,3%	8,9%	9,7%	-4,4%	0,0%
sonstige Sachinvestitionen	81,82	35,1%	-31,7%	12,8%	-13,2%	84,0%	-12,2%	0,0%
Investitionsförderung	83-89	109,4%	-14,1%	70,2%	17,7%	9,9%	-36,3%	-20,1%
Kommunaler Finanzausgleich		-0,4%	-5,0%	-1,0%	2,2%	57,7%	-5,4%	0,0%
Besondere Finanzierungsausgaben	9	-24,7%	61,1%	-29,1%	111,4%	-80,1%	-51,8%	-377,1%
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	-28,0%	67,2%	-33,0%	124,6%	-87,9%	-98,6%	0,0%
Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96	-	-	-	-	-	-	-
Globale Mehr- und Minderausgaben	97	-	-	-	-	-	-	-
Haushaltstechnische Verrechnungen	98	12,9%	16,1%	12,9%	28,4%	7,7%	7,6%	0,0%
Gesamtausgaben		2,1%	1,4%	6,8%	7,1%	0,1%	-3,4%	-2,7%
Bereinigte Ausgaben*		1,9%	-2,1%	10,0%	5,5%	7,3%	-2,6%	-2,7%
Bereinigte laufende Ausgaben (ohne HGr 7,8)		2,7%	-0,3%	7,6%	0,5%	6,2%	1,6%	-3,2%

* Gesamtausgaben ohne Tilgungsausgaben am Kreditmarkt (59), Zuführung an Rücklagen (91), Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (96) und haushaltstechnische Verrechnungen (98); Quelle: Finanzministerium M-V; eigene Berechnungen.

(7) Tabelle 1 zeigt die Einnahmeseite. Mit Blick auf das Jahr 2019 fällt gegenüber 2018 insbesondere der kräftige Zuwachs der Steuereinnahmen auf. Diese haben sich um 319,4 Mio. Euro bzw. 6,3 % erhöht. Die Verwaltungseinnahmen sind hingegen zum dritten Mal in Folge gesunken. 2019 wurden 12,8 Mio. Euro weniger eingenommen als noch 2018. Auch die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich gingen von 563,1 Mio. Euro auf 535,6 Mio. Euro zurück (-4,9 %). Systemisch bedingt reduzierten sich die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für teilungsbedingte Lasten, die 2019 letztmalig gezahlt wurden. 2019 erhielt das Land 220,9 Mio. Euro (-25,5 %). 2018 waren es noch 296,3 Mio. Euro. Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und die besonderen Finanzierungseinnahmen stiegen insgesamt von 886,4 Mio. Euro auf 1.286,1 Mio. Euro (+45,1 %, +399,7 Mio. Euro). Ursächlich dafür sind gestiegene investive Zuweisungen und Zuschüsse (+24,3 %, 117,0 Mio. Euro) sowie höhere Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (+75,8 %, +268,3 Mio. Euro). Aus der Ausgleichsrücklage wurden 602,8 Mio. Euro entnommen.

(8) Tabelle 2 zeigt die Ausgabeseite. Die Personalausgaben haben sich um 76,1 Mio. Euro auf 2.109,9 Mio. Euro in 2019 erhöht (+3,7 %). Die sächlichen Verwaltungsausgaben sind geringfügig gestiegen (+1,0 %, +4,5 Mio. Euro). Die Zinsausgaben am Kreditmarkt lagen mit 197,7 Mio. Euro gegenüber 2018 nochmals niedriger (-7,1 %, -15,1 Mio. Euro). Weitere 18,7 Mio. Euro Zinsausgaben fielen 2019 bei Sondervermögen an. Dies sind rd. 13 Mio. Euro mehr als 2018. Kredite wurden 2019 (netto) nicht getilgt. Die (nicht investiven) Zuweisungen und Zuschüsse lagen 2019 leicht unter dem Niveau des Vorjahres (-1,0 %, -43,9 Mio. Euro). Die laufenden Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sind demgegenüber von 1.014,7 Mio. Euro (2018) auf 1.047,0 Mio. Euro (2019) gestiegen. Darüber hinaus erhöhten sich die Investitionsausgaben auffällig stark (+36,3 %, +411,3 Mio. Euro). Hier fallen insbesondere investive Ausgaben an Sondervermögen ins Gewicht. So wurden beispielsweise dem Sondervermögen „Breitbandausbau in Mecklenburg-Vorpommern“ 507 Mio. Euro zugeführt. Die besonderen Finanzierungsausgaben stiegen im Vergleich zu 2018 um 408,5 Mio. Euro. Der Grund hierfür ist eine vergleichsweise höhere Rücklagenzuführung (+124,6 %, +394,2 Mio. Euro).

(9) Als Differenz aus den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben ergibt sich für das Jahr 2019 ein positiver Finanzierungssaldo von 88,6 Mio. Euro. Damit fällt dieser im Vorjahresvergleich um 105,6 Mio. Euro (-54,4%) niedriger aus.

(10) Das Finanzministerium trägt dazu vor, dass das Land im Jahr 2019 507 Mio. Euro aus der Ausgleichsrücklage entnommen und dem Sondervermögen „Breitbandausbau in

Mecklenburg-Vorpommern“ zugeführt habe. Während die Entnahme aus der Ausgleichsrücklage den Finanzierungssaldo nicht berühre, führe die Zuführung an das Sondervermögen hingegen zu einer Belastung des Finanzierungssaldos. Bereinigt um diesen haushaltssystematischen Effekt läge der Finanzierungssaldo für 2019 bei 606 Mio. Euro .

(11) Der Landesrechnungshof bereinigt seine Darstellungen grundsätzlich nicht um Sondereffekte.

(12) Tabelle 1 und Tabelle 2 zeigen auch die am 16. Dezember 2019 mit dem Doppelhaushalt 2020/2021 beschlossenen Soll-Zahlen. Mit dem am 1. April 2020 verabschiedeten ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2020, das zur Ausfinanzierung des ersten Corona-Hilfspakets benötigt wurde, blieben die ursprünglichen Ansätze des Doppelhaushalts 2020/2021 noch vollständig unangetastet. Das am 9. Dezember 2020 im Zuge der andauernden Coronavirus-Krise beschlossene zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020 führte dazu, dass die Haushaltsansätze angepasst werden mussten. Die konsolidierten Soll-Zahlen für 2021 sind in einer gesonderten Spalte „Soll 2021“ (kursiv) ausgewiesen.

(13) Die Soll-Zahlen für 2020 zeigen gegenüber den Ist-Zahlen für 2019 neben höheren bereinigten Einnahmen auch höhere bereinigte Ausgaben. Aufgrund des Auslaufens des Solidarpakts und der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen fallen die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und die SoBEZ für teilungsbedingte Lasten weg. Neu hinzu kommen die Gemeindesteuerkraft BEZ und die BEZ für Forschungsförderung. In der Folge steigen die bereinigten Einnahmen von 8.659,5 Mio. Euro in 2019 auf 8.965,2 Mio. Euro in 2020. Die konsolidierten Ansätze für 2021 zeigen mit 8.298,6 Mio. Euro erheblich geringere bereinigte Einnahmen im Vergleich zum Ist von 2019 und spiegeln so die ersten Auswirkungen der Coronavirus-Krise wider. Beachtenswert ist dabei insbesondere die prognostizierte Entwicklung der Steuereinnahmen (vgl. dazu auch Abbildung 6).

Die bereinigten Ausgaben sollen 2020 gegenüber dem Ist von 2019 um 629,9 Mio. Euro auf 9.200,8 Mio. Euro steigen. Die konsolidierten Ansätze für 2021 sehen nur noch bereinigte Ausgaben von 8.717,8 Mio. Euro vor. Dies soll u. a. durch die neu geplante globale Minderausgabe in Höhe von 281,9 Mio. Euro erreicht werden, um einen Teil der erwarteten Mindereinnahmen im Zuge der Coronavirus-Krise abzudecken.

(14) Der Landesrechnungshof hat schon in seinem Landesfinanzbericht 2020⁴ den vor der Coronavirus-Krise mit dem Doppelhaushalt 2020/2021 vollzogenen finanzpolitischen Kurswechsel kritisch gesehen. So wurde bei der Haushaltsaufstellung erstmals auf wesentliche

⁴ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresberichts 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, S. 18 ff.

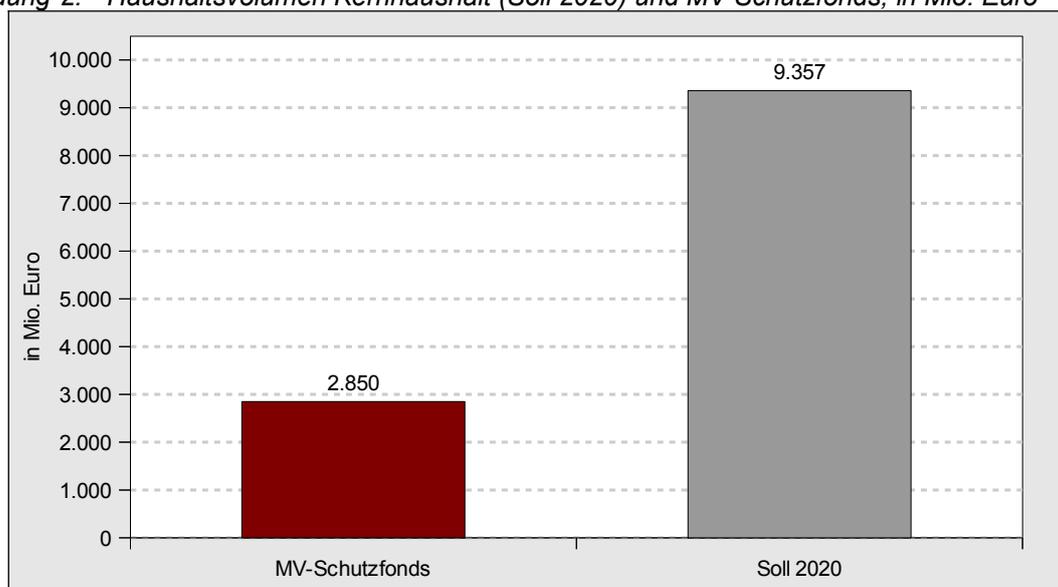
Merkmale der bisherigen konsolidierungsorientierten Finanzpolitik verzichtet, z. B. einen in der Vergangenheit stets vorgenommenen Sicherheitsabschlag bei den erwarteten Steuereinnahmen. Nachhaltige Maßnahmen zur Begrenzung des Ausgabenanstiegs wurden ebenfalls nicht ergriffen. Vielmehr wurden zur Ausfinanzierung des Doppelhaushalts 2020/2021 durch verschiedene politisch gesetzte Schwerpunkte (Kindertagesförderung, Kommunaler Finanzausgleich, Feuerwehr, Straßenbaubeiträge etc.) bereits Entnahmen aus Rücklagen erforderlich. Auch das Personalkonzept wurde ausgesetzt. Mithilfe des Personalkonzepts konnte das Land in der Vergangenheit insgesamt Personalausgaben von rd. 6,9 Mrd. Euro einsparen. Das Verlassen des bisherigen finanzpolitischen Kurses führt dazu, dass Handlungsspielräume jetzt und auch in absehbarer Zukunft im Haushalt nicht mehr vorhanden sind.

(15) Mit dem ersten Nachtragshaushalt 2020 hat das Land das nicht rechtsfähige Sondervermögen MV-Schutzfonds errichtet und durch eine Zuführung aus dem Kernhaushalt mit 700 Mio. Euro ausgestattet. Der MV-Schutzfonds dient der *„Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen“*. Im Rahmen des zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 wurde die Kreditermächtigung auf insgesamt bis zu 2,85 Mrd. Euro erhöht.

Da die Nutzung der Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 2a Haushaltsgesetz 2020/2021 wie auch die Zuführung an das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ nach § 17b Haushaltsgesetz 2020/2021 außerplanmäßig erfolgt, ist der Zahlungsfluss im Haushalts-Soll nicht enthalten. Lediglich im Ist werden die entsprechenden Buchungen dargestellt.

Abbildung 2 zeigt die finanzielle Relation des MV-Schutzfonds, der die pandemiebedingten Bedarfe für die Jahre 2020 bis 2024 abdecken soll, zum Kernhaushalt des Landes.

Abbildung 2: Haushaltsvolumen Kernhaushalt (Soll 2020) und MV-Schutzfonds, in Mio. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen.

(16) Die Errichtung eines Sondervermögens stellt stets eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans dar. Dies erschwert die Ausübung des Budgetrechts durch das Parlament. Die Notwendigkeit zur Errichtung eines Sondervermögens ist daher genau abzuwägen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes könnten die coronabedingten Maßnahmen und Programme auch innerhalb des (Kern-)Haushalts mit entsprechender Zweckbindung durchgeführt werden. Insoweit sieht er insbesondere die mit dem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 beschlossene erhebliche weitere Aufstockung des Sondervermögens kritisch.

(17) Das Finanzministerium teilt die haushaltsrechtlichen Bedenken des Landesrechnungshofes nicht. Aus seiner Sicht sei das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ vielmehr ein geeignetes und erforderliches Instrument zur Bewältigung der Coronavirus-Krise und ihrer Folgen.

(18) Der Landesrechnungshof stand der Bildung von Sondervermögen seit jeher kritisch gegenüber, weil mindestens die Haushaltstransparenz eingeschränkt wird.

(19) Mecklenburg-Vorpommern wird erstmals seit 2005 wieder Kredite aufnehmen. Mit Blick auf die seit dem 1. Januar 2020 geltende Schuldenbremse ist dies möglich, da eine außergewöhnliche Notsituation nach Art. 65 Verf. M-V i. V. m. § 18 Abs. 6 LHO festgestellt worden ist. Sollten die Kreditermächtigungen vollständig in Anspruch genommen werden, erhöht sich der Schuldenstand des Landes um rd. 35 %.

(20) Mit Blick auf den MV-Schutzfonds hat der Landesrechnungshof jedoch Zweifel, ob die Kreditaufnahme in dieser Höhe zum einen notwendig und zum anderen mit der Schuldenbremse vereinbar ist.

(21) Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München) hat in einer rechtsgutachtlichen Stellungnahme im Auftrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen Kriterien einer Notlagenverschuldung entwickelt, um die Rechtmäßigkeit der vorgesehenen Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie einschätzen zu können.⁵ Hieran orientiert sich der Landesrechnungshof im Folgenden.

(22) Über Notlagenkredite können Programme und Maßnahmen finanziert werden, wenn die „*Maßnahmen* [...]

- *unmittelbar oder mittelbar durch die Pandemie verursacht sind und*
- *die Prävention weiterer Pandemiefolgen oder*
- *die Kompensation bereits eingetretener Beeinträchtigungen und Schäden*

bezwecken.“ Bereits laufende oder dauerhaft angelegte Programme und Maßnahmen lassen sich nicht über Notlagenkredite finanzieren.⁶

Eine Kreditaufnahme darf insoweit nur der Bewältigung oder Überwindung der Notsituation bzw. der Schadensbegrenzung oder Schadensbeseitigung dienen.⁷ Dies ist in § 18 Abs. 7 Satz 1 LHO einfachrechtlich normiert („*zur Beseitigung von aus Naturkatastrophen resultierenden Schäden oder [...] für [...] Maßnahmen, mit denen das Ausmaß der drohenden Schäden möglichst gering gehalten werden soll*“).

(23) Beispiele für Maßnahmen und Programme des MV-Schutzfonds mit mangelndem Pandemiebezug sind

⁵ Vgl. Koriath, S. (2020): Rechtsgutachtliche Stellungnahme „Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie“, S. 30 ff.

⁶ Vgl. hierzu auch Gröpl, C. (2020): Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – mit haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere mit der sog. Schuldenbremse“, S. 20 ff. „*Insbesondere geht es nicht an, dass die Notlage und die durch sie ermöglichte Nettokreditaufnahme als Begründung dafür verwendet wird, politische Programme umzusetzen, zu beschleunigen oder sonst zu fördern, die bereits vor Beginn der Notlage Teil der politischen Agenda der Regierung waren und nicht unmittelbar zur Überwindung der Notlage beitragen. Die Ausnahmestellung der Nettokreditaufnahme und die dadurch verursachte, unter Umständen erhebliche und langfristige Belastung künftiger Haushalte gebieten es, nur diejenigen Maßnahmen als notlagenüberwindend einzustufen, die offensichtlich direkt und zeitnah dazu ergriffen werden, die Notlage zu bekämpfen.*“

⁷ Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11 und Drs. 5/4192, S. 7.

- die Errichtung des Sondervermögens „Förderung der Universitätsmedizin des Landes Mecklenburg-Vorpommern“

Mithilfe des Sondervermögens soll u. a. ein „ermittelter Investitionsstau“ abgebaut werden. Der Investitionsstau dürfte allerdings schon vor der Coronavirus-Krise entstanden sein.

- das Schulbauprogramm

Bei der Sanierung und der Erweiterung von Schulgebäuden im Bereich der allgemeinbildenden Schulen ist kein Pandemiebezug erkennbar.

- der Breitbandausbau

Die Forcierung des Breitbandausbaus wurde bereits mit dem Nachtragshaushaltsgesetz für die Haushaltsjahre 2016/2017 beschlossen. Insoweit besteht auch hier kein Pandemiebezug.

- die Einführung einer elektronischen Akte (E-Akte)

Die E-Akte hätte gemäß § 10 Abs. 1 EGovG M-V verpflichtend bis zum 1. Januar 2020 – und damit bereits vor der Pandemie – eingeführt werden müssen. Ein Pandemiebezug ist daher nicht herzustellen.

- die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

Das Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 verpflichtet das Land, bis zum 31. Dezember 2022 Verwaltungsleistungen elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Mit der Umsetzung wurde bereits vor Beginn der Pandemie begonnen, jedoch befindet sich die Landesregierung im Verzug, die Pandemie hat den Verzug nicht ausgelöst.

- die Einführung/Erneuerung von Fachverfahren

Die Fachverfahren dienen der IT-gestützten Erfüllung von Verwaltungsaufgaben. Unabhängig von der Coronavirus-Krise sind diese einzuführen bzw. zu erneuern. Es handelt sich um eine Daueraufgabe. Ein Pandemiebezug ist nicht zu erkennen.

- die Reserve

Bislang nicht bekannte Bedarfe können naturgemäß keinen Pandemiebezug haben.

- die Einrichtung touristischer Modellregionen

Bei der Verbesserung der Mobilitätsangebote, der Schaffung neuer Prädikate sowie einer verbesserten Einnahmestruktur, zum Beispiel mittels eines einheitlichen Erhe-

bungsgebiets für Gästeabgaben, ist kein Pandemiebezug herstellbar.

Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt Prof. Dr. Christoph Gröpl (Universität des Saarlandes) in seiner schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Expertenbefragung des Finanzausschusses zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020.⁸ Folgende Ausgabenzwecke stünden mit der Coronavirus-Krise zum Teil in keinem hinreichenden Zusammenhang, „so

- für die Digitalisierung der Landesverwaltung und die Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes,
- für die Bildung und die Wissenschaft, insbesondere die Digitalisierung von Schulen und Hochschulen, für den Ausbau der Ganztagsbetreuung sowie den Schulbau,
- für die Finanzausstattung der Kommunen und die Umsetzung des Breitbandausbaus.

Diese Maßnahmen standen bereits vor dem Ausbruch der „Corona-Krise“ auf der politischen Agenda des Landes. Es besteht insoweit die Gefahr der „Umetikettierung“. Ein mittelbarer Zusammenhang mit der „Corona-Krise“ dergestalt, dass diese Maßnahmen im weitesten Sinne zur Bewältigung der Krise geeignet sind, reicht von Verfassungs wegen nicht aus. Die genannten Maßnahmen sind daher durch laufende Haushaltsmittel (Steuereinnahmen) zu finanzieren.“

(24) Das Finanzministerium merkt dazu an, dass die Pandemie alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens beeinflusse. Die Schäden reichten von „Schäden für Leib und Leben“ bis zu „wirtschaftlichen Schäden“.

Es stimme den in Tz. 22 dargelegten Kriterien zur Einschätzung der Rechtmäßigkeit der Maßnahmen und Programme zusammenfassend zu. Bei allen vom Landesrechnungshof in Tz. 23 dargestellten Beispielen gäbe es gleichwohl einen Pandemiebezug.

(25) Aus Sicht des Landesrechnungshofes resultiert die abweichende Einschätzung aus der unterschiedlichen Auslegung, ob und inwieweit ein Veranlassungszusammenhang mit der Pandemie gegeben ist. Unstrittig ist, dass aus der Pandemie entstehende mittelbare oder unmittelbare Schäden abgewendet werden können und müssen. U. a. um der Intention der Schuldenbremse zu folgen, ist jedoch ein enger Maßstab an die Eignung der Maßnahmen und Programme zu legen.

Der Landesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass bei den beispielhaft dargestellten Maßnahmen ein Pandemiebezug – wenn überhaupt – nur sehr eingeschränkt ge-

⁸ Vgl. ADrs. 7-1225-1, S. 6 ff.

geben ist. Die dargestellten Maßnahmen und Programme wenden im engeren Sinne keine von der Pandemie hervorgerufenen Schäden ab. Die langjährigen Versäumnisse bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), die seit Jahren vom Landesrechnungshof angemahnte schleppende Digitalisierung der Verwaltung oder das Leisten von laufenden IT-Ausgaben aus dem Schutzfonds sind nicht pandemieinduziert. Insbesondere gilt dies für die Maßnahme „Reserve“, bei der es sich nach Aussage der Landesregierung im Finanzausschuss des Landtages um einen „rechnerischen Betrag“ handele, „um in der Gesamtsumme [...] *glatt zu sein*“. Mit diesem Argument kann eine notlagenbedingte Nettokreditaufnahme nicht begründet werden.

Mit Blick auf den schleppenden Mittelabfluss – mit Stand 5. Januar 2021 wurden erst rd. 394,6 Mio. Euro⁹ bewilligt – liegt zudem der Schluss nahe, dass die vom Land auszugleichenden Schäden der Pandemie geringer sind als ursprünglich befürchtet.

(26) Mit dem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 sind auch Maßnahmen vorgesehen, die weit über die reine Krisenbewältigung hinausgehen. Sie dienen weit überwiegend nicht mehr der Schadensbegrenzung und -beseitigung, sondern sollen das Land „pandemiefest“ machen.¹⁰ Die Pandemiefestigkeit des Landes ist kein in der Verfassung vorgesehener Grund für eine Kreditaufnahme.

(27) Das Land verfolgt mit dem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 auch das Ziel, die Beeinträchtigungen mithilfe stabilisierender Maßnahmen bzw. öffentlicher Investitionen so gering wie möglich zu halten. Dieses steht im Einklang mit dem Ergebnis der Anhörung zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 des Bundes im Deutschen Bundestag. So waren sich die dort gehörten Experten einig, dass es eines starken Impulses durch die öffentliche Hand bedürfe, um einen dauerhaften Schaden von der Volkswirtschaft abzuwenden und die Krise bestmöglich abzufedern. Öffentliche Investitionen wie die im zweiten Nachtragshaushalt (Bund) vorgesehenen hätten unstreitig eine direkte Nachfragewirkung und sehr wahrscheinlich auch positive langfristige Effekte. Aber es dauere länger, diese Investitionen tatsächlich umzusetzen. Eine zeitnahe Wirkung zur Bekämpfung der Pandemiefolgen sei damit nicht zu erzielen. Dies lässt sich auf Mecklenburg-Vorpommern übertragen.

Offen bleibt für den Landesrechnungshof daher, ob von den umrissenen Investitionsvorhaben des Landes der beabsichtigte Nachfrageeffekt überhaupt ausgehen kann. Auch hier sind der Expertenanhörung im Deutschen Bundestag Argumente dahingehend zu entneh-

⁹ Vgl. ADrs. 7/1304.

¹⁰ Vgl. Drs. 7/5435, S. 5.

men, dass es der Stärkung langfristiger Wachstumschancen bedarf.¹¹ Dies könne mit Investitionen in Strukturwandel, Nachhaltigkeit und Stärkung der Innovationskraft der Wirtschaft gelingen.¹² Ob Schwerpunkte wie Digitalisierung und Modernisierung der Landesverwaltung – beispielsweise durch den standardisierten Arbeitsplatz „MV-PC“ – das leisten können, ist zweifelhaft.

(28) Das Land selbst kann mangels Kompetenz insbesondere bei der Steuergesetzgebung die Konjunktur nur sehr begrenzt beeinflussen. Sollen die geplanten Programme und Maßnahmen kurzfristig einen konjunkturellen Impuls setzen, müssen die Mittel schnell und zusätzlich abfließen.¹³ Der Bundesrechnungshof führt dazu aus, dass die vorgesehenen investiven Mittel über das vor der Krise erreichte Investitionsvolumen hinaus zusätzliche öffentliche Nachfrage schaffen sollten. Zusätzlichkeit läge aber dann nicht vor, *„wenn finanzielle Mittel für Programme und Maßnahmen verwendet werden, die bislang aus anderen Quellen (Länder, Kommunen) finanziert wurden“*.

(29) Im zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wird jedoch ausgeführt, dass *„Finanzierungsmittel für die zuvor beschriebenen Bedarfe [...] teilweise im aktuellen Landeshaushalt oder in der Mittelfristigen Finanzplanung bereits vorgesehen“* waren. Insoweit hat der Landesrechnungshof Zweifel, ob die vorgenannten Maßstäbe erfüllt werden.

Selbst bei zusätzlichen Vorhaben bleibt das Problem, dass die Erreichung des zweiten Kriteriums – eine schnelle Umsetzung – an administrativen Hürden bzw. fehlenden Verwaltungskapazitäten und vor allem an der sehr hohen Kapazitätsauslastung z. B. im Baugewerbe scheitern dürfte.¹⁴

Der Landesrechnungshof bezweifelt, dass die vorgenannten Anforderungen an den Mittelseinsatz erfüllt werden können.

¹¹ Wieland, V. (2020): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 29. Juni 2020, S. 11.

¹² Vgl. ifo Institut (2020): Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (BT-Drs. 19/20057), S. 2 und DIW Berlin (2020): Stellungnahme Beitrag zur öffentlichen Anhörung Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020)“ sowie „Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets“, S. 12 f.

¹³ Vgl. Bundesrechnungshof (2020): Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (BT-Drs. 19/20057), S. 6 ff.

¹⁴ Vgl. Wieland, V. (2020): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 29. Juni 2020, S. 5.

(30) Daneben sieht er auch die „Mittelbeschaffung“ mittels Kreditaufnahme kritisch. Die Kreditermächtigung soll so lange fortbestehen, bis die notwendigen Entnahmen aus dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen getätigt und bis die Kredite zur notwendigen Finanzierung der Zuführungen an das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ tatsächlich am Kreditmarkt aufgenommen worden sind.

(31) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Kreditermächtigungen im Haushaltsgesetz des Landes grundsätzlich nur so lange fortgelten, wie auch das Haushaltsgesetz gilt. Ihre Fortgeltung kann nach Maßgabe der Landesverfassung längstens bis zur Verkündung des neuen Haushaltsgesetzes angeordnet werden. Dazu hat der Landesrechnungshof ein Rechtsgutachten bei Prof. Dr. Christian Waldhoff (Humboldt-Universität zu Berlin) eingeholt, dessen zentrale Ergebnisse im Folgenden kurz wiedergegeben werden.

(32) Der durch das zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020 neu gefasste § 2 Abs. 2a Satz 1 Haushaltsgesetz 2020/2021 gilt dem eindeutigen Wortlaut nach zunächst nur für das Haushaltsjahr 2020. Die neu eingefügte Fortgeltungsanordnung in Satz 2 ist in der derzeitigen Fassung mit der Landesverfassung nicht vereinbar. Bei wortgetreuer Anwendung verlängert sie die Geltungsdauer der Kreditermächtigung entgegen Art. 61 Abs. 4 Satz 2 über den Zeitpunkt der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes hinaus. Die Vorschrift ist daher verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass die Kreditermächtigung nur bis zum Ende des Haushaltsjahres 2021 gilt und dann mit dem Außerkrafttreten des Haushaltsgesetzes erlischt.

(33) Eine zeitlich unbegrenzte Möglichkeit zur Kreditaufnahme widerspricht dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse und der Ausnahme für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen. Die Ausnahmen sind lediglich für Situationen vorgesehen, die zeitlich einen punktuellen Finanzierungsbedarf für Hilfen o. ä. erfordern. Lang anhaltender Finanzierungsbedarf ist nach der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung nicht mehr durch Kreditaufnahme zu bewältigen, sondern im Ergebnis durch entsprechende Umstrukturierungen im Haushalt etc. Sollten konkrete Pandemiefolgen auch noch spätere Haushaltsjahre prägen, wäre ggf. dann über weitere Kreditaufnahmen zu entscheiden.

(34) Die Nettokreditaufnahme von bis zu 2,85 Mrd. Euro stellt zudem eine immense Belastung für nachfolgende Generationen dar. Diese müssen – neben der Zins- und Tilgungsbelastung – absehbar schon weitere Kosten tragen, zum Beispiel infolge der schrumpfenden und alternden Bevölkerung. Die Pro-Kopf-Verschuldung wird steigen und die Handlungsfähigkeit der Politik sowie Zukunftschancen für das Land weiter einschränken.

(35) In den kommenden Jahren wird es eine vordringliche Aufgabe des Landes sein, u. a. die durch die Coronavirus-Krise entstandenen Finanzierungslücken aufzulösen. Neben der Erarbeitung und der Umsetzung eines neuen Personalkonzepts müssen dazu Aufgaben und damit auch Ausgaben konsequent priorisiert werden. Aus Sicht des Landesrechnungshofes muss die Landesregierung ein Verfahren implementieren, das zukünftig bereits im Haushaltsaufstellungsverfahren sachgerecht die erforderlichen Konsolidierungen ermöglicht.

(36) Das Finanzministerium merkt an, dass bereits für die Haushaltsaufstellung 2022/2023 ein solches Verfahren etabliert worden sei.

(37) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich

(38) Anhand von vier Kennzahlen wird im folgenden Abschnitt die Finanzlage der Flächenländer Deutschlands im Jahr 2019 dargestellt (vgl. Abbildung 3).

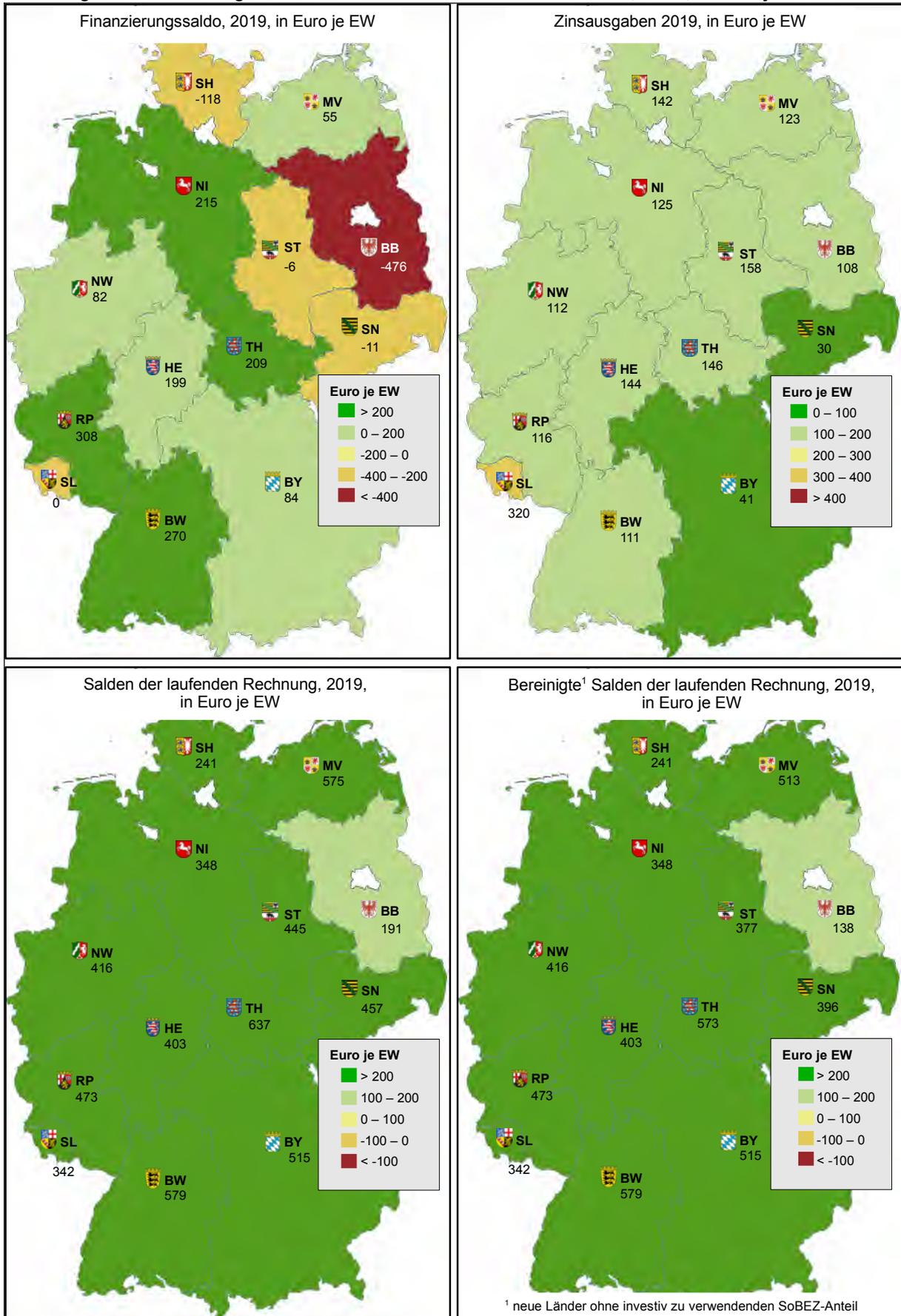
Einen ersten Überblick über die Situation der Länderhaushalte im Jahr 2019 gibt der Finanzierungssaldo. Die Länder Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein wiesen einen negativen Finanzierungssaldo aus. Alle anderen Länder erreichten einen Überschuss. Das höchste Defizit hatte Brandenburg mit 476 Euro je Einwohner. Der höchste Überschuss lag bei 308 Euro je Einwohner (Rheinland-Pfalz). Mecklenburg-Vorpommern erreichte 2019 ein Plus von 55 Euro je Einwohner. Dies ist im Ländervergleich ein unterdurchschnittlicher Wert.

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 30 Euro je Einwohner. Das Saarland weist mit 320 Euro den höchsten Wert aus. In Mecklenburg-Vorpommern betrug die Zinslast im Berichtsjahr 123 Euro je Einwohner und lag 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 auch 2019 in allen Ländern positiv war. Das Pro-Kopf-Ergebnis bemisst sich dabei in einer Spannweite von 191 Euro (Brandenburg) bis 637 Euro (Thüringen). Mecklenburg-Vorpommern kann mit 575 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 62 Euro auf 513 Euro je Einwohner. Alle ostdeutschen Länder können auch nach der Bereinigung noch Überschüsse ausweisen. Insgesamt verdeutlicht die Bereinigung aber, dass die ostdeutschen Länder auch kurz vor dem Auslaufen des Solidarpakts mit dem Jahr 2019 noch immer merklich von den Transferausgaben profitieren. Thüringen hat mit 573 Euro nach Bereinigung den zweithöchsten einwohnerbezogenen Saldo. Den niedrigsten Wert weist Brandenburg mit 283 Euro je Einwohner auf.

Abbildung 3: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2019, in Euro je EW



2.1 Einnahmen des Landes im Jahr 2019

(39) Im folgenden Abschnitt werden die Einnahmen des Landes im Vergleich zu den FFW¹⁵ und den FO¹⁶ 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.¹⁷

(40) Die bereinigten Einnahmen betragen 2019 einwohnerbezogen 5.382 Euro. Dies entspricht einem Zuwachs von 213 Euro je Einwohner bzw. 4,1 %. Zu den beiden Vergleichsgruppen weist Mecklenburg-Vorpommern rechnerische Mehreinnahmen in Höhe von 1.565 Mio. Euro (FFW) bzw. 791 Mio. Euro (FO) auf (vgl. Tabelle 3). Die laufenden Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns nahmen gegenüber 2018 ebenfalls zu. Auf die Einwohner bezogen lagen diese bei 4.943 Euro, 2018 betrug sie noch 4.793 Euro. Gegenüber den FFW und den FO bestehen mit 1.013 Mio. Euro bzw. 492 Mio. Euro auch 2018 damit erhebliche rechnerische Mehreinnahmen.

Tabelle 3: Einnahmen auf Landesebene im Ländervergleich, 2019

	MV	FFW	FO	rechnerische Mehr-/Mindereinnahmen	
				FFW	FO
Bevölkerung 30. Juni 2019	1.609.062	15.968.717	10.926.303		
Einnahmeart	in Euro je EW			in Mio. Euro	
Einnahmen der laufenden Rechnung	4.943	4.313	4.637	1.013	492
darunter:					
Steuereinnahmen	3.331	3.410	3.300	-126	50
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	32	48	23	-26	15
LFA-Zuweisungen (nach der SFK3)	333	100	276	375	91
Laufende Zahlungen vom Bund	914	496	792	672	197
Gebühren	71	48	50	36	34
Einnahmen der Kapitalrechnung	439	133	253	493	299
darunter:					
Vermögensveräußerungen	3	0	1	5	3
Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen	238	79	177	256	99
Vermögensübertragungen von anderen Bereichen (insbes. EU)	134	12	68	197	107
Bereinigte Einnahmen	5.382	4.409	4.890	1.565	791

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

¹⁵ 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.

¹⁶ Sofern der Vergleich mit den FO gewählt wird, ist stets der Durchschnitt der ostdeutschen Länder (bestehend aus Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) gemeint.

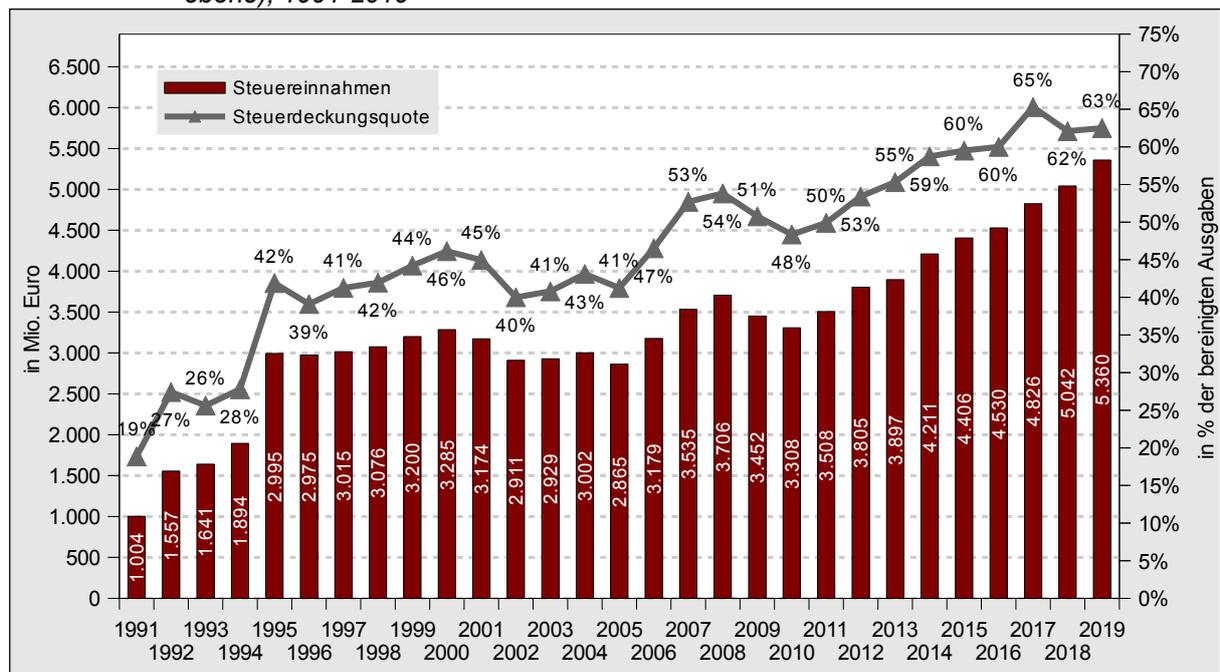
¹⁷ Zur Methodik siehe Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2006): Finanzwirtschaftliche Performance im Ländervergleich, S.15 ff.

Wesentliche Ursache für die hochgerechneten Mehreinnahmen im Vergleich zu den FFW sind noch immer die laufenden Zahlungen des Bundes für Mecklenburg-Vorpommern. Bestandteil dieser Zahlungen sind u. a. die SoBEZ für teilungsbedingte Lasten.

(41) Die Einnahmen der Kapitalrechnung sind in Mecklenburg-Vorpommern im Vorjahresvergleich gestiegen. Im Jahr 2019 betragen sie 439 Euro je Einwohner. Die prozentuale Steigerung lag bei 16,9 %. Gestiegen sind insbesondere die Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen.

(42) Abbildung 4 zeigt, dass die Steuereinnahmen auch 2019 gestiegen sind. Mit 5.360 Mio. Euro (3.331 Euro je Einwohner) sind sie um rd. 318 Mio. Euro angestiegen und erreichten somit einen neuen Höchststand. Die Steuerdeckungsquote¹⁸ hat sich hingegen aufgrund der gestiegenen bereinigten Ausgaben nur leicht erhöht. Sie belief sich im Berichtsjahr auf rd. 63 %. Im Vorjahr betrug sie noch 62 %.

Abbildung 4: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1991-2019

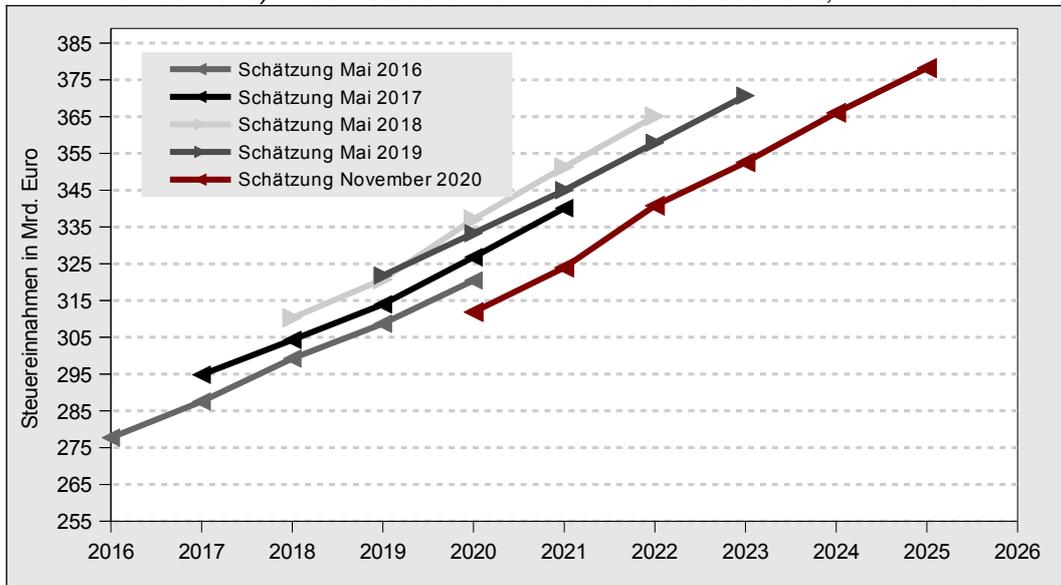


Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(43) Abbildung 5 zeigt die vom Arbeitskreis Steuerschätzung prognostizierten Steuereinnahmen der Länder bis zum Jahr 2025. Ersichtlich ist das aufgrund der Coronavirus-Krise deutlich nach unten verschobene Niveau der Steuereinnahmen. Im Mai 2019 wurden für die Länder im Jahr 2021 noch ein Steueraufkommen von rd. 345 Mrd. Euro geschätzt. Der jüngsten Prognose nach fließen diesen nur noch 324 Mrd. Euro zu.

¹⁸ Die Steuerdeckungsquote berechnet sich aus dem Verhältnis von Steuereinnahmen und bereinigten Ausgaben.

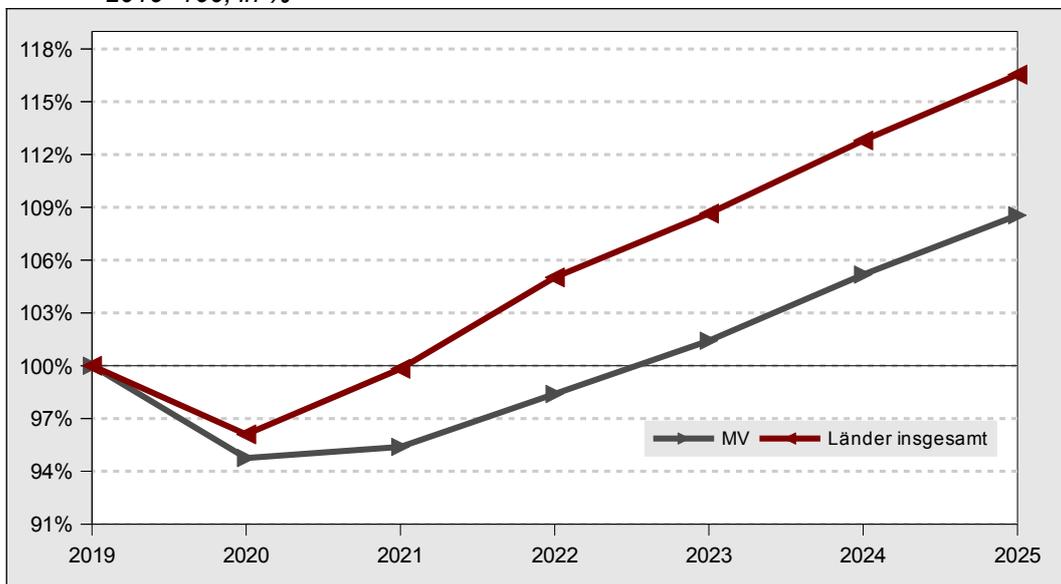
Abbildung 5: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (Mai des jeweiligen Jahres und November 2019) zu den Steuereinnahmen der Länder seit 2016, in Mrd. Euro



Quelle: AK Steuerschätzung; eigene Berechnungen.

(44) Abbildung 6 stellt das Gesamtergebnis für die Länder sowie das Regionalisierungsergebnis von Mecklenburg-Vorpommern ausgehend vom Ist-Ergebnis 2019 dar.

Abbildung 6: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (November 2020) zu den Steuereinnahmen der Länder und das Regionalisierungsergebnis für Mecklenburg-Vorpommern, 2019=100, in %



Quelle: AK Steuerschätzung und Finanzministerium; eigene Berechnungen.

Die Steuereinnahmen Mecklenburg-Vorpommerns sollen 2020 lediglich 94,7 % des Niveaus von 2019 betragen. Auch 2021 und 2022 wird ein Steueraufkommen erwartet, das noch unter dem Ausgangsniveau liegt. Geschätzt wird, dass erst 2023 der Stand von 2019 wieder erreicht wird. Bis dahin kumulieren sich die Mindereinnahmen auf rd. 665 Mio. Euro. Für die Ländergesamtheit wird ein etwas milderer Verlauf prognostiziert. Zum einen sollen die pro-

zentualen Einbußen etwas schwächer ausfallen. Zum anderen wird damit gerechnet, dass schon 2022 das Niveau von 2019 wieder erreicht wird. Mit Blick auf die aktuelle Situation der Coronavirus-Krise muss jedoch offen bleiben, ob schon 2021 die Steuereinnahmen wieder steigen werden oder ob nicht weitere eintrübende Effekte hervortreten.

2.2 Ausgaben des Landes im Jahr 2019

(45) Der folgende 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.

(46) Die bereinigten Ausgaben beliefen sich 2019 auf 5.327 Euro je Einwohner. Im Vergleich zum Vorjahr sind sie um rd. 280 Euro je Einwohner gestiegen (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Ausgaben auf Landesebene im Ländervergleich, 2019

	MV	FFW	FO	rechnerische Mehr-/Mindereinnahmen	
				FFW	FO
Bevölkerung 30. Juni 2019	1.609.062	15.968.717	10.926.303		
Ausgabearart	in Euro je EW			in Mio. EUR	
Ausgaben der laufenden Rechnung	4.368	3.953	4.208	667	256
darunter:					
Personalausgaben insgesamt	1.311	1.596	1.206	-458	170
darunter:					
Versorgung	109	468	102	-578	12
aktives Personal	1.202	1.128	1.104	120	158
Laufender Sachaufwand	346	264	363	132	-27
Zinsausgaben	123	138	97	-24	42
Laufende Zahlungen an Gemeinden	1.394	1.247	1.347	237	76
Laufende Zahlungen an Zweckverbände	1	26	48	-40	-76
Sozialausgaben	393	159	233	376	257
Zahlungen an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen	552	405	570	236	-29
Zahlungen an soziale Einrichtungen	1.067	431	630	1.023	703
Ausgaben der Kapitalrechnung	959	292	756	1.073	327
darunter:					
Sachinvestitionen	195	47	130	238	105
Vermögensübertragungen an Gemeinden	280	76	220	328	97
Vermögensübertragungen an Zweckverbände	1	29	2	-45	-1
Vermögensübertragungen an sonstige Bereiche	0	0	0	0	0
Darlehen	16	5	13	17	4
Erwerb von Beteiligungen	0	4	21	-6	-33
Bereinigte Ausgaben	5.327	4.245	4.964	1.741	583

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Dies entspricht einer Steigerung um 5,5 %. Die bereinigten Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern liegen damit höher als in den beiden Vergleichsländergruppen. Gegenüber den FFW betragen die rechnerischen Mehrausgaben 1.741 Mio. Euro. Sie sind im Vorjahresvergleich um 262 Mio. Euro angewachsen. Gegenüber den FO sind die rechnerischen Mehrausgaben im Jahr 2019 nahezu konstant geblieben. Sie betragen 583 Mio. Euro und liegen um 13 Mio. Euro niedriger als 2018.

(47) Im Jahr 2019 hatte Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den FFW und den FO die höchsten laufenden Ausgaben. Sie lagen bei 4.368 Euro je Einwohner und fielen somit um 415 Euro bzw. 159 Euro je Einwohner höher aus als in den FFW bzw. den FO.

Daraus ergeben sich rechnerische Mehrausgaben gegenüber den FFW in Höhe von 667 Mio. Euro bzw. gegenüber den FO in Höhe von 256 Mio. Euro.

(48) Bei den Personalausgaben stellt sich die Situation im Ländervergleich nach wie vor uneinheitlich dar. Mit Blick auf die FO hat Mecklenburg-Vorpommern Mehrausgaben von 105 Euro je Einwohner. Dies entspricht auf die Einwohnerzahl des Landes hochgerechneten Mehrausgaben von rd. 170 Mio. Euro.

Diese resultieren – wie u. a. bereits im Landesfinanzbericht 2020 ausgeführt – insbesondere aus höheren Ausgaben für das aktive Personal. Die Mehrausgaben betragen hier 158 Mio. Euro. Im Vergleich mit den FFW kann Mecklenburg-Vorpommern hingegen um 285 Euro je Einwohner geringere Personalausgaben bzw. hochgerechnete Minderausgaben von -458 Mio. Euro vorweisen. Diese sind auf die um 359 Euro je Einwohner höheren Versorgungslasten der FFW aus der Vergangenheit zurückzuführen.

(49) Die Ausgaben für laufenden Sachaufwand betragen in Mecklenburg-Vorpommern 346 Euro je Einwohner und lagen damit zwischen den beiden Vergleichsgruppen. Die sich ergebenden Ausgabedifferenziale liegen bei +132 Mio. Euro (FFW) bzw. -27 Mio. Euro (FO).

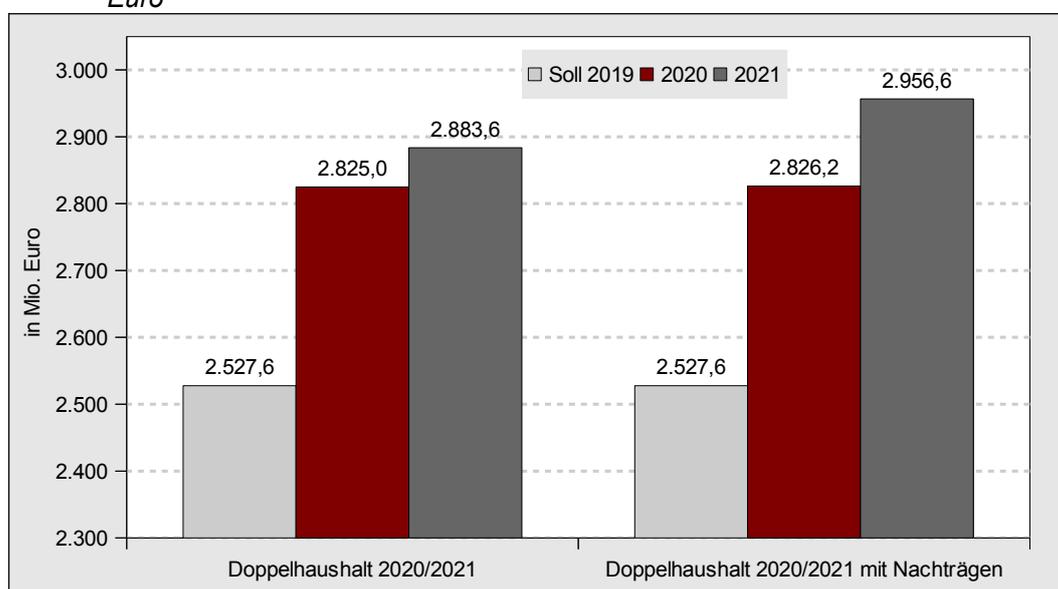
(50) 2019 hatte Mecklenburg-Vorpommern Zinsausgaben in Höhe von 123 Euro je Einwohner. Damit lagen diese einwohnerbezogen nochmal 9 Euro niedriger als 2018. Sowohl die die FFW als auch die FO konnten die Zinslasten 2019 ebenfalls reduzieren. Bei den FFW sanken die Zinsausgaben von 155 Euro je Einwohner auf 138 Euro je Einwohner; bei den FO von 104 Euro je Einwohner auf 97 Euro je Einwohner. Im Vergleich zu den FO trägt Mecklenburg-Vorpommern rechnerische Mehrausgaben in Höhe von 42 Mio. Euro.

(51) Mit 1.394 Euro je Einwohner weist Mecklenburg-Vorpommern unter den Vergleichsgruppen auch 2019 – wie in den Vorjahren – die höchsten laufenden Zahlungen an die kom-

munale Ebene auf. Die hochgerechneten Mehrausgaben belaufen sich auf 237 Mio. Euro (FFW) bzw. 76 Mio. Euro (FO).

(52) Abbildung 7 zeigt die Gesamtfinanzausstattung der Kommunen. 2019 – vor Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – betrug die Gesamtfinanzausstattung der Kommunen rd. 2,53 Mrd. Euro. Nach dem Haushaltsplan 2020/2021 sollte sie auf rd. 2,83 Mrd. Euro in 2020 bzw. rd. 2,88 Mrd. Euro in 2021 steigen. Für 2021 wäre dies gegenüber 2019 ein deutliches Plus von 356 Mio. Euro gewesen. Mit dem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 werden die Zahlungen nunmehr noch weiter steigen, nämlich um 429 Mio. Euro.

Abbildung 7: Kommunale Gesamtfinanzausstattung Mecklenburg-Vorpommerns, 2019-2021, in Mio. Euro



Quelle: Drs. 7/5436, S. 67; eigene Berechnungen.

Wenn das Land seine finanzielle Handlungsfähigkeit nicht verlieren will, muss aus Sicht des Landesrechnungshofes auch die kommunale Ebene ihren Beitrag dazu leisten.

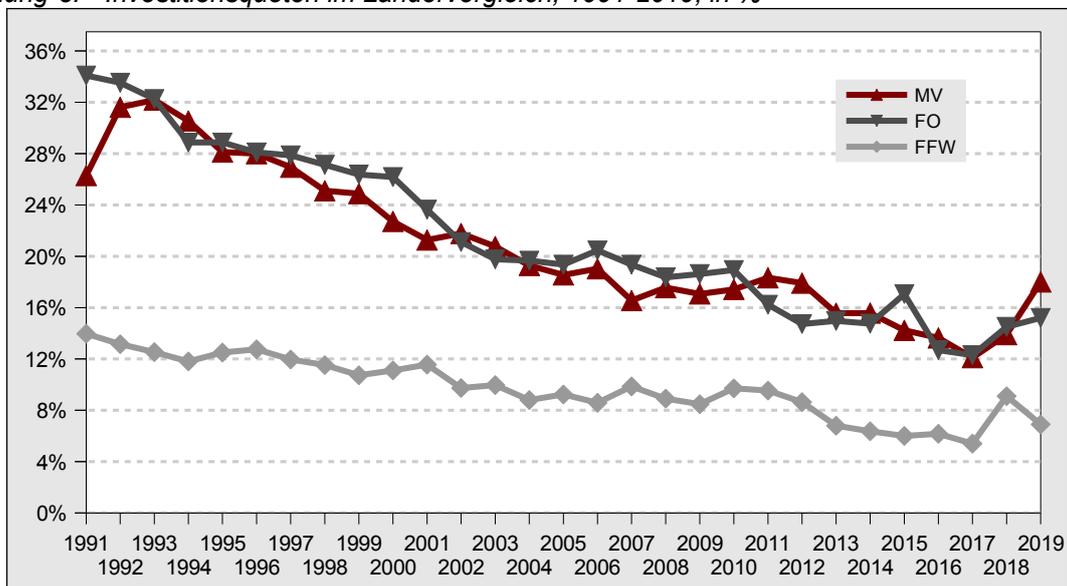
Die Finanzausgleichsleistungen des Landes an die Kommunen werden nach § 7 FAG M-V mithilfe des sogenannten Gleichmäßigkeitsgrundsatzes bestimmt. Dieses regelgebundene System berücksichtigt symmetrisch die Landes- und die Kommunaleinnahmen. Beide Ebenen nehmen demnach an einer Verbesserung oder Verschlechterung der Finanzlage teil. Insofern sieht der Landesrechnungshof kritisch, dass das Land jegliche Einnahmeverluste der Kommunen kompensiert und die Belastungen aus der Krise alleine trägt.

(53) Besonderes Augenmerk gilt den Investitionsausgaben. Zielgerichtete Investitionen sind der Motor einer stetigen wirtschaftlichen Entwicklung und können zu Wachstum und Beschäftigung führen. Da Mecklenburg-Vorpommern nach wie vor bundesweit die geringste Wirtschaftskraft aufweist, ist ein hohes Investitionsniveau zwingend erforderlich, um die wirt-

schaftliche Entwicklung voranzutreiben. Ziel muss es sein, zumindest die Wirtschaftskraft der FFW zu erreichen. 2019 beliefen sich die Investitionen auf 1.543,1 Mio. Euro bzw. 959 Euro je Einwohner. Gegenüber 2018 sind die Investitionen des Landes um 411,4 Mio. Euro bzw. 256 Euro je Einwohner gestiegen. Auch die FO investierten 2019 mehr, nämlich 756 Euro je Einwohner. Dies entspricht einer Steigerung von 79 Euro je Einwohner. Bei den FFW sanken die Investitionen um 86 Euro je Einwohner auf 292 Euro je Einwohner. Das Investitionsniveau lag damit bei den FFW deutlich niedriger.

(54) Abbildung 8 zeigt, wie sich die Investitionsausgaben unmittelbar in den Investitionsquoten¹⁹ niedergeschlagen haben.

Abbildung 8: Investitionsquoten im Ländervergleich, 1991-2019, in %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Mecklenburg-Vorpommerns Investitionsquote belief sich 2019 auf 18,0 %. Damit ist das Niveau von 2005 beinahe wieder erreicht. Hier betrug die Investitionsquote noch 18,6 %. Die in den letzten beiden Jahren steigenden Investitionsquoten sind grundsätzlich positiv zu bewerten. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass 2019 dem Sondervermögen „Breitbandausbau in Mecklenburg-Vorpommern“ 507 Mio. Euro als investive Ausgaben zugeführt wurden. Die damit zu realisierenden Investitionen sind allerdings erst zu einem geringen Teil umgesetzt (vgl. auch Tz. 61). Das Sondervermögen hatte 2019 Ausgaben in Höhe von rd. 36,7 Mio. Euro. Insoweit bleibt abzuwarten, ob eine echte Trendumkehr gelingt.

Die FO investierten 2019 durchschnittlich 15,2 % ihrer bereinigten Gesamtausgaben, die FFW nur 6,9 %. 2018 waren es 9,1 % bei den FFW bzw. 14,5 % bei den FO.

¹⁹ Relation von Investitionsausgaben und bereinigten Gesamtausgaben eines Haushaltsjahres.

2.3 Solidarpakt und Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“

(55) Für den Zeitraum von 2005 bis 2019 haben die fünf ostdeutschen Flächenländer und Berlin sogenannte SoBEZ zur Deckung ihrer teilungsbedingten Sonderlasten und zum Ausgleich ihrer unterproportionalen kommunalen Finanzkraft erhalten.

Insgesamt belaufen sich diese Solidarpaktmittel über den gesamten Zeitraum auf 156 Mrd. Euro.²⁰ 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.

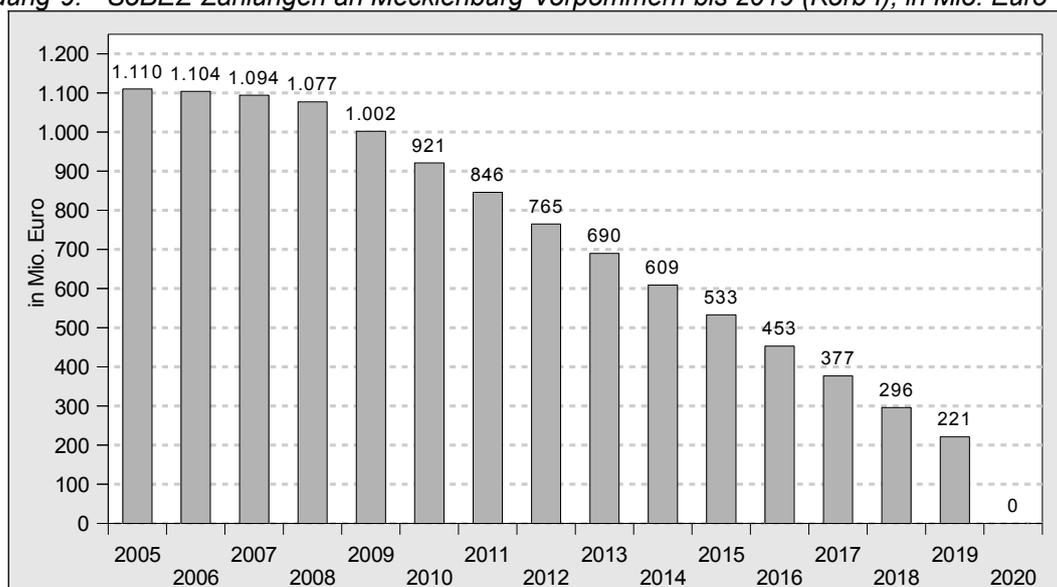
(56) Die Inhalte dieser Fortschrittsberichte wurden zwischen den Finanzministerien der neuen Länder und dem Bundesfinanzministerium größtenteils präzisiert. So wurde ein Schema zur Nachweisführung der Verwendung der nach § 11 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz (FAG) [2002 bis 2004] bzw. § 11 Abs. 3 FAG [seit 2005] erhaltenen SoBEZ-Mittel vereinbart.

(57) Seit dem Jahr 2006 nehmen die SoBEZ-Mittel ab. Sie reduzieren sich jährlich um 75 bis 81 Mio. Euro. Mecklenburg-Vorpommern erhielt 2019 noch 221 Mio. Euro (vgl. Abbildung 9).

Ab dem Jahr 2020 entfallen alle SoBEZ-Zahlungen an die ostdeutschen Länder. Auch der horizontale Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) und der bisherige Umsatzsteuervorgewegausgleich werden mit den Neuregelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ersetzt. Die Angleichung der Finanzkraft erfolgt zukünftig über die Umsatzsteuerverteilung. Weil die Länder vom Umsatzsteueraufkommen neben einem zusätzlichem Festbetrag auch Umsatzsteuerpunkte erhalten, steigen diese Einnahmen ab 2020. Da der Ausgleichsgrad der allgemeinen BEZ gestärkt wird, erhöhen sich diese Zahlungen für Mecklenburg-Vorpommern zukünftig deutlich. Neu eingeführt werden zudem die Gemeindesteuerkraft BEZ und die BEZ für Forschungsförderung (vgl. dazu nochmal Tabelle 1).

²⁰ Die 156 Mrd. Euro sind die gesamten Zuweisungen aus Korb I und Korb II des Solidarpakts II.

Abbildung 9: 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.

(58) Mecklenburg-Vorpommern konnte 2019 erneut die zweckentsprechende Verwendung der Solidarpaktmittel nachweisen. Die rechnerische Verwendungsquote wurde mit 623 % ausgewiesen (vgl. Tabelle 5).

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 5: SoBEZ-Nachweisquoten für Mecklenburg-Vorpommern, 2007-2019, in %²¹

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen	101 %	99 %	59 %	93 %	100 %	128 %	134 %	169 %	152 %	176 %	218 %	406 %	568 %
Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft	16 %	15 %	18 %	16 %	13 %	21 %	14 %	17 %	23 %	22 %	33 %	48 %	55 %
Nachweisquote insgesamt	117 %	114 %	77 %	109 %	113 %	149 %	149 %	187 %	175 %	198 %	251 %	454 %	623 %

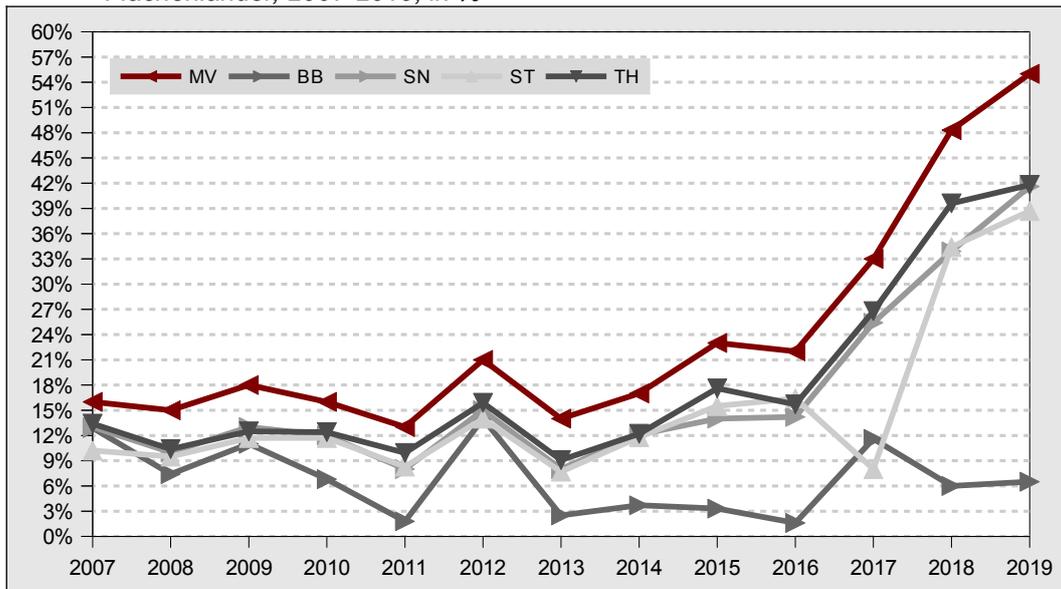
Quelle: Bundesministerium für Finanzen; eigene Darstellung.

Zur Ermittlung der UKF wird ein Vergleich mit dem westdeutschen Land angestellt, das die niedrigste kommunale Finanzkraft aufweist. 2019 war dies erneut die Hansestadt Bremen. Für das Berichtsjahr ergibt sich ein rechnerischer Betrag der SoBEZ von 121,4 Mio. Euro zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft. Das entspricht einem Anteil von 55 %.

²¹ Für methodische Erläuterungen zu den einzelnen Positionen vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2007): Jahresbericht 2007 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2007, S. 48 f.

(59) Abbildung 10 zeigt diesen Anteil im ostdeutschen Ländervergleich. Mecklenburg-Vorpommern besitzt stets den höchsten Verwendungsanteil. Die geringste Quote für das Jahr 2019 errechnet sich für Brandenburg. Hier betrug der Anteil 6,5 %. Weiter ist auffällig, dass der rechnerische Verwendungsanteil der UKF am Anteil der SoBEZ bei allen ostdeutschen Ländern gestiegen ist. Dies lag u. a. an der vergleichsweise niedrigen letzten SoBEZ-Rate, die das Berechnungsergebnis verzerrt.

Abbildung 10: Verwendungsanteil zum Ausgleich der UKF erforderlichen SoBEZ der ostdeutschen Flächenländer, 2007-2019, in %



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

(60) Den ostdeutschen Ländern ist es bislang nicht gelungen, die Finanzkraftlücke der kommunalen Ebene zum steuerschwächsten westdeutschen Land zu schließen. So bleibt es bei dem Problem, dass die Kommunen der ostdeutschen Länder von Zuweisungen abhängig sind.

(61) Mittel- bis langfristiges Ziel Mecklenburg-Vorpommerns muss es bleiben, den wirtschaftlichen Angleichungsprozess voranzutreiben. Dafür bedarf es auch der Sicherstellung der eigenen Investitionsfähigkeit. Der dazu bestehende Handlungsbedarf kann sowohl über die eigenfinanzierten Investitionen (vgl. Tabelle 6) als auch durch die bereinigten Salden der laufenden Rechnung (vgl. Abbildung 11) gezeigt werden.

Tabelle 6 zeigt, dass die eigenfinanzierten Investitionen von 649,5 Mio. Euro im Jahr 2018 auf 943,7 Mio. Euro im Jahr 2019 gestiegen sind. Dies ist ein Plus von 294,2 Mio. Euro. Ursächlich sind die im Vergleich zu den Investitionsausgaben (+411,3 Mio. Euro) weniger stark gestiegenen investiven Zuweisungen und Zuschüsse (+117,1 Mio. Euro).

Bereinigt um die investiv zu verwendenden Mittel aus dem Solidarpaket verblieben in 2019 844,3 Mio. Euro, die tatsächlich aus eigenen Landesmitteln finanziert wurden. Die bereinigten eigenfinanzierten Investitionen sind damit um 348,9 Mio. Euro gestiegen.

Tabelle 6: *Eigenfinanzierte Investitionen, Ist-Daten 2015-2019 und Plandaten 2020-2024, in Mio. Euro*

	Ist-Ergebnisse					Haushaltsplan		Mittelfristige Finanzplanung		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	in Mio. Euro									
Investitionsausgaben	1.053,2	1.029,0	891,4	1.131,7	1.543,0	1.735,7	1.379,9	1.325,4	1.235,1	1.224,1
abzgl. investive Zuweisungen und Zuschüsse	465,7	588,1	437,2	482,2	599,3	788,9	521,5	512,8	488,5	478,6
= eigenfinanzierte Investitionen	587,5	440,9	454,2	649,5	943,7	946,8	858,4	812,6	746,6	745,5
abzgl. investiv zu verwendender Anteil der SoBEZ ²²	410,7	353,0	252,6	154,1	99,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
= „bereinigte“ eigenfinanzierte Investitionen	176,8	87,9	201,6	495,4	844,3	946,8	858,4	812,6	746,6	745,5

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung.

Der Anstieg der Investitionsausgaben um 411,3 Mio. Euro von 2018 auf 2019 ist vor allem auf die Zuführung an das Sondervermögen „Breitbandausbau in Mecklenburg-Vorpommern“ zurückzuführen und insoweit überzeichnet. Daneben ist mit Sorge zu sehen, dass sowohl der Haushaltsplan 2020/2021 als auch die aktuelle Mittelfristige Finanzplanung bis einschließlich 2024 schrittweise sinkende eigenfinanzierte Investitionen enthalten. Die mit der Coronavirus-Krise verbundenen möglichen negativen Auswirkungen sind dabei noch nicht berücksichtigt.

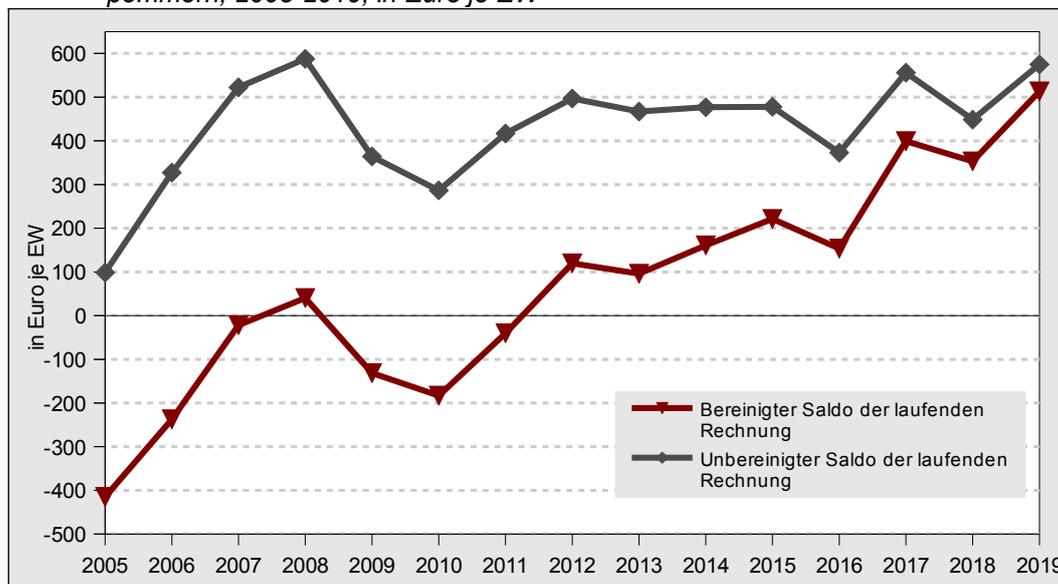
(62) Die Finanzierung von Investitionen aus eigener Kraft ist nur möglich, wenn die Differenz aus der Summe der laufenden Einnahmen (insbesondere Steueraufkommen, Länderfinanzausgleich sowie laufende Zuschüsse und Zuweisungen) und der Summe der laufenden Ausgaben (insbesondere Personal-, Sach-/Fach- und Zinsausgaben, kommunaler Finanzausgleich) positiv ist.

Abbildung 3 zeigt, dass dies auch 2019 in allen Ländern der Fall ist. Um in diesem Zusammenhang die Bedeutung der bis 2019 ausgereichten Solidarpaketmittel für den Haushalt von Mecklenburg-Vorpommern zu verdeutlichen, wurde in Abbildung 11 der jeweils laufende Saldo um diese Zahlung bereinigt.²³

²² Unter Berücksichtigung der zum Ausgleich der UKF benötigten SoBEZ-Zahlungen ergaben sich folgende investiv zu verwendende Anteile der SoBEZ: 2015 77 %, 2016 78 %, 2017 67 %, 2018 52 % und 2019 45 % (vgl. Tabelle 5).

²³ Bereinigt wurden – wie bereits in Abbildung 3 – die Effekte der investiv einzusetzenden SoBEZ gemäß § 11 Abs. 3 FAG. Dabei wurden neben den einnahmeseitigen Effekten auch die Rückwirkung auf die Ausga-

Abbildung 11: Bereinigter und unbereinigter Saldo der laufenden Rechnung von Mecklenburg-Vorpommern, 2005-2019, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Es bleibt festzuhalten, dass die konsumtiven Ausgaben von 2005 bis 2007 und 2009 bis 2011 in Mecklenburg-Vorpommern nicht gedeckt und eigenfinanzierte Investitionen nicht möglich gewesen wären, wenn es keine Zahlungen aus dem Solidarpakt II gegeben hätte. Die Abbildung verdeutlicht, in welchem Maße Mecklenburg-Vorpommern in den letzten Jahren von diesen Transferzahlungen profitiert hat.

ben 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.

III. Aktuelle Themen

1 Rechtmäßigkeit der Verarbeitung der Daten von Bürgern bei der Übermittlung in Drittländer

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in einem Urteil vom 16. Juli 2020 mit dem Privacy Shield eine wesentliche Rechtsgrundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten in die USA für unwirksam erklärt. In dem Urteil definiert der EuGH Anforderungen an die Datenübermittlung an Drittländer auf der Basis von Standarddatenschutzklauseln.

Der Einsatz einer Vielzahl von Betriebssystemen, Anwendungen und Diensten in der Landesverwaltung ist vom Wegfall des Privacy Shields betroffen. Unter Berücksichtigung der vom EuGH aufgestellten Grundsätze ist deren Nutzung auch auf der Basis von Standarddatenschutzklauseln nicht rechtskonform möglich, sofern personenbezogene Daten ohne weitere Sicherungsmaßnahmen an US-amerikanische Unternehmen oder an Server mit Standort in den USA übermittelt werden.

Die Landesregierung hat unverzüglich Maßnahmen zu veranlassen, die eine rechtskonforme Verarbeitung personenbezogener Daten der Bürger sicherstellen. Bei der Planung zukünftiger IT-Maßnahmen sind die Grundsätze des EuGH zu beachten.

1 Rechtsrahmen

(63) Gemäß Art. 44 Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO)²⁴ ist eine Übermittlung personenbezogener Daten an Empfänger in einem Drittstaat nur zulässig, wenn die Bestimmungen der DS-GVO eingehalten werden. Eine Datenübermittlung darf gem. Art. 45 DS-GVO erfolgen, wenn die EU-Kommission beschlossen hat, dass das betroffene Drittland ein angemessenes Schutzniveau bietet (Angemessenheitsbeschluss). Bis zum Urteil des EuGH (Schrems-II) lag ein solcher Angemessenheitsbeschluss für im Rahmen des EU-US-Datenschutzschilds (Privacy Shield) aus der Europäischen Union in die Vereinigten Staaten übermittelte personenbezogene Daten vor.²⁵

²⁴ Die DS-GVO konkretisiert das in Art. 8 Abs. 1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union jeder Person garantierte Recht auf den Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

²⁵ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1250 der Kommission vom 12. Juli 2016 gemäß der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Angemessenheit des vom EU-US-Datenschutzschild gebotenen Schutzes.

Liegt ein solcher Beschluss nicht vor, können personenbezogene Daten an einen Empfänger im Drittland übermittelt werden, sofern der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter geeignete Garantien vorgesehen hat und den betroffenen Personen durchsetzbare Rechte und wirksame Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn mit dem Empfänger im Drittland ein von der Europäischen Kommission vorgegebener Vertrag (EU-Standarddatenschutzklauseln, vormals Standardvertragsklauseln) geschlossen wurde (Art. 46 Abs. 2 Nr. 2 DS-GVO).²⁶

Falls weder ein Angemessenheitsbeschluss vorliegt noch geeignete Garantien bestehen, ist eine Übermittlung personenbezogener Daten ausnahmsweise unter den engen Voraussetzungen des Art. 49 DS-GVO²⁷ zulässig.

2 Aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Übermittlung personenbezogener Daten in die USA

(64) Der EuGH hat mit dem Privacy-Shield die Hauptgrundlage für Datentransfers zwischen der EU und den USA für unwirksam erklärt.²⁸ Die Übermittlung personenbezogener Daten in die USA auf der Grundlage des Privacy Shields ist unzulässig und muss unverzüglich eingestellt werden²⁹.

Eine Übermittlung auf der Grundlage von Standarddatenschutzklauseln ist grundsätzlich weiterhin möglich, wenn und soweit der Verantwortliche geeignete Garantien vorgesehen hat und sofern den betroffenen Personen durchsetzbare Rechte und wirksame Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen. Der Verantwortliche und der Empfänger haben zu prüfen, ob Rechte der betroffenen Personen im Drittland ein gleichwertiges Schutzniveau wie in der Europäischen Union genießen bzw. welche zusätzlichen Sicherungsmaßnahmen ergriffen werden müssen.³⁰ Kann das gleichwertige Schutzniveau auch durch zusätzliche Sicherungsmaßnah-

²⁶ Daneben bestehen weitere – weniger relevante – Möglichkeiten gem. Art. 46 Abs. 2 DS-GVO wie z. B. verbindliche interne Datenschutzvorschriften für Mitglieder einer Unternehmensgruppe oder eine Gruppe von Unternehmen (Binding Corporate Rules) sowie genehmigte Verhaltensregeln, die von Verbänden oder Vereinigungen, die die Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter vertreten, ausgearbeitet wurden.

²⁷ Art. 49 DS-GVO erfasst z. B. Fälle, bei denen eine Zustimmung der betroffenen Person zur Datenübermittlung ausdrücklich vorliegt. Weiterhin sind Fälle geregelt, bei denen die Datenübermittlung im Zusammenhang mit Verträgen im Interesse der betroffenen Person, zur Durchsetzung ihrer Rechtsansprüche oder zum Schutz ihrer lebenswichtigen Interessen notwendig ist. Zudem enthält Art. 49 DS-GVO eine Ausnahme bei der Übermittlung aus wichtigen Gründen des öffentlichen Interesses und der Übermittlung aus öffentlich zugänglichen Registern.

²⁸ EuGH, 16.7.2020 – C-311/18 „Schrems-II“.

²⁹ Vgl. Pressemitteilung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder vom 28. Juli 2020.
<https://www.datenschutz-mv.de/datenschutz/rechtsgrundlagen/privacyshield/>.

³⁰ Ebd.

men nicht garantiert werden, dürfen personenbezogene Daten auf der Basis von Standard-datenschutzklauseln nicht übermittelt werden.

2.1 Auswirkungen auf die Landesverwaltung

(65) Der Landesrechnungshof hatte die Landesregierung um Auskunft zu den Auswirkungen der Rechtsprechung des EuGH gebeten. Den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (LfDI) hat er um fachliche Stellungnahme zu den Auswirkungen des Urteils des EuGH vom 16. Juli 2020 auf die Landesverwaltung gebeten. Der LfDI teilt die Bewertungen des Landesrechnungshofes zu den Auswirkungen des Wegfalls des Privacy Shields im vollen Umfang.

(66) Diese teilte mit, eine Übermittlung personenbezogener Daten auf der Basis des Privacy Shields betreffe insbesondere den sich derzeit in der Einführung befindlichen verwalteten IT-Arbeitsplatz (vITA) mit dem dort eingesetzten Betriebssystem Windows 10 und den Anwendungen von Microsoft Office 2016. Es seien Maßnahmen zur Minimierung des Datenabflusses getroffen worden.

(67) Das Privacy Shield ist als Rechtsgrundlage für die Übermittlung jeglicher personenbezogener Daten weggefallen. Eine Minimierung des Datenabflusses ist nicht ausreichend; dieser muss vollständig unterbunden werden.

(68) Bei einer Vielzahl von Diensten und Anwendungen – so die Landesregierung – beruhe die Übermittlung personenbezogener Daten an US-amerikanische Unternehmen oder Server mit Standort in den USA auf Standarddatenschutzklauseln. Dies betreffe z. B. verschiedene Versionen von Microsoft Office, das Videokonferenzsystem Zoom, Microsoft Teams für die Kommunikation bei der Zusammenarbeit sowie die Nutzung von Social-Media-Anbietern.

(69) Eine Datenübermittlung an Empfänger in den USA auf der Basis von Standarddatenschutzklauseln ist aufgrund der Ausführungen des EuGH ohne zusätzliche Sicherungsmaßnahmen nicht möglich. Vertraglich vereinbarte zusätzliche Sicherungsmaßnahmen sind dann nicht ausreichend, wenn das Recht des Drittlandes dem Datenimporteur Verpflichtungen auferlegt, die diesen zuwider zu laufen (z. B. Herausgabe der Daten).³¹

³¹ Dies gilt auch für andere in Art. 46 Abs. 2 DS-GVO aufgeführte Rechtsinstrumente wie z. B. Binding Corporate Rules.

Dies ist auf Grund des US-Rechts der Fall.³²

Grundsätzlich ist die Übermittlung an US-amerikanische Unternehmen oder Server mit Standort in den USA durch geeignete technische Maßnahmen vollständig zu unterbinden. Soweit dies in der Anwendung nicht vollständig möglich ist, sind Maßnahmen an anderer Stelle zu vorzunehmen.

Werden Daten ausnahmsweise übermittelt, kommen als zusätzliche Sicherungsmaßnahmen nur solche in Frage, die verhindern, dass der Datenimporteur über personenbezogene Daten in lesbarer Form verfügt. Entweder wird der Personenbezug durch eine Anonymisierung aufgehoben oder die Daten werden mit einem Schlüssel verschlüsselt, über den nur der Datenexporteur verfügt.

Können zusätzliche Sicherungsmaßnahmen nicht umgesetzt werden, ist die Datenübermittlung auf der Basis von Standarddatenschutzklauseln an US-amerikanische Datenimporteure einzustellen.

(70) Das Energieministerium teilte federführend für die Landesregierung mit, dass ein abschließendes Ergebnis der Prüfungen zur Zulässigkeit der Datenübermittlung auf der Basis von Standarddatenschutzklauseln in ein Drittland, hier insbesondere die USA, noch nicht vorliege.

Für eine Vielzahl von seit Jahren eingesetzten Fachverfahren und Systemen würden Dienste US-amerikanischer Anbieter benötigt, für die zum jetzigen Zeitpunkt gleichwertige Ersatzprodukte nicht ohne weiteres zur Verfügung stünden. Im Falle einer Untersagung (Einstellung von Verarbeitungstätigkeiten bzw. Nichtverwendung von IT-Systemen) könne die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung mit den aktuellen Möglichkeiten nicht sichergestellt werden.

Soweit auf US-amerikanische Anbieter weiterhin zurückgegriffen werde, seien bereits eine Reihe von Maßnahmen veranlasst worden. Unter anderem

- würden derzeit die Verarbeitungen durch die DVZ M-V GmbH in Bezug auf einen Datentransfer von personenbezogenen bzw. personenbezieharen Daten in die USA geprüft,

³² Für Nicht-US-Bürger bestehen keine Einschränkungen für Überwachungsmaßnahmen der Geheimdienste (Section 702 Foreign Intelligence Surveillance Act). Unternehmen in den USA müssen gemäß Patriot Act gespeicherte Daten, die Gegenstand strafrechtlicher Ermittlungen sind, auf behördliche oder richterliche Anweisung herausgeben. Mit dem Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act wurde klar gestellt, dass dies auch für außerhalb der USA gespeicherte Daten gilt. Die in der Presidential Policy Directive 28 vorgesehenen Rechtsbehelfe gegen Maßnahmen der US-Behörden sind nicht ausreichend. Der im Privacy Shield vorgesehene Ombudsmann ist nicht ausreichend unabhängig gegenüber der Exekutive insbesondere gegenüber den Geheimdiensten.

- werde die Anpassung der Standarddatenschutzklauseln mit den Auftragsverarbeitern abgestimmt,
- habe die DVZ M-V GmbH als IT-Landesdienstleister Kontakt zum Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern aufgenommen, um Lösungsmöglichkeiten abzustimmen in Bezug auf Verarbeitungstätigkeiten, die aufgrund von fehlenden Alternativen (z. B. Cisco-Router, Microsoft-Office-Produkte) aktuell nicht eingestellt werden könnten,
- würden beim Einsatz von Social-Media-Plugins personenbezogene Daten der Nutzer an die Anbieter sozialer Netzwerke erst nach Zustimmung im Rahmen einer „Zwei-Klick-Lösung“ weitergeleitet,
- werde die Abhängigkeit von Cloud-Diensten wie bei Nutzung von Windows 10 und der Microsoft Office 365-Produktfamilie größtenteils durch den Einkauf des erweiterten Supports von Microsoft Windows 7 vermieden und
- habe der Diensteanbieter (Google Ireland Ltd.) mitgeteilt, ein EU-konformes Datenschutzniveau solle durch Standarddatenschutzklauseln sichergestellt werden und die bestehende Vereinbarung zur Auftragsdatenverarbeitung sei entsprechend ergänzt worden.

(71) Der Landesrechnungshof begrüßt die kurzfristig durchgeführten Maßnahmen, hält diese aber für nicht ausreichend. Eine rechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten hat das Energieministerium stellvertretend für die Landesregierung nicht nachgewiesen. Damit ist auch nicht gewährleistet, dass die Landesregierung ihre Auskunft- und Unterlassungspflichten gegenüber den Betroffenen gem. Art. 12 bis 23 DS-GVO erfüllen kann.

(72) Nach Einschätzung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK) ist ein datenschutzgerechter Einsatz von Microsoft Office 365 nicht möglich. Die DSK hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die eine datenschutzgerechte Nachbesserung erreichen soll.³³

Der Einsatz ist daher derzeit rechtlich nicht zulässig. Planungen hinsichtlich eines möglichen zukünftigen Einsatzes sind auszusetzen, bis eine abschließende Bewertung der DSK vorliegt.

³³ Vgl. Protokoll der 3. Zwischenkonferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder am 22. September 2020, Top 9, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/pr/20201030_protokoll_3_zwischenkonferenz.pdf.

Datenschutzrechtliche Bedenken bestehen auch weiterhin beim Einsatz von Microsoft Office 2016 und 2019. Eine Datenschutzfolgeabschätzung des niederländischen Ministeriums für Justiz und Sicherheit hatte ergeben, dass Microsoft systematisch, in großem Umfang und verdeckt Daten sammelt³⁴. Die datenschutzrechtlichen Bedenken konnten bisher nicht vollumfänglich ausgeräumt werden.

(73) Das Energieministerium hat keine Maßnahmen hinsichtlich einer datenschutzkonformen Nutzung der Videokonferenzsysteme Zoom und Microsoft Teams benannt, obwohl diese ebenfalls von der einschränkenden Rechtsprechung des EuGH bei der Verwendung von Standarddatenschutzklauseln betroffen sind (vgl. Tz. 68).

Bei der Nutzung von Videokonferenzsystemen werden personenbezogene Daten von teilnehmenden Personen sowie gegebenenfalls von Dritten verarbeitet, unter anderem deren Äußerungen in Ton und Bild. Für diese Datenverarbeitung benötigt die/der für die Durchführung der Videokonferenz Verantwortliche eine Rechtsgrundlage.³⁵

Die DSK hat eine Orientierungshilfe für die Nutzung von Videokonferenzsystemen erarbeitet. Darin empfiehlt sie, die Nutzung von Videokonferenzprodukten US-amerikanischer Anbieter sowie deren europäischer Töchter sorgfältig zu prüfen. Dies gilt auch für europäische Anbieter, sofern sie personenbezogene Daten in die USA übermitteln.³⁶

Der Einsatz von Videokonferenzsystemen in der Landesverwaltung – insbesondere von Skype, Zoom, Microsoft Teams und anderen³⁷ – ist anhand der Orientierungshilfe und der Checkliste der DSK³⁸ zu prüfen. Auf die Nutzung von Cloud-Produkten US-amerikanischer Anbieter ist zu verzichten. Das Energieministerium sollte eine datenschutzkonforme Lösung als Basisdienst einführen.

(74) Zum Einsatz von Windows 10 hat die DSK in ihrem Beschluss vom 26. November 2020 festgestellt, dass die bisherigen Untersuchungen Verantwortliche nicht abschließend von ihrer aus Art. 5 Abs. 2 DS-GVO abzuleitenden Prüf- und Nachweispflicht für einen datenschutzkonformen Einsatz bei der Übermittlung von Telemetriedaten entlasten können.

³⁴ Dazu hatte der Landesrechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020 (S. 63 ff.) berichtet.

³⁵ Vgl. DSK, Pressemitteilung vom 13. November 2020.
https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/pm/20201113_pm_oh_videokonferenzsysteme.pdf.

³⁶ DSK: Orientierungshilfe Videokonferenzsysteme, 23. Oktober 2020.

³⁷ Die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit ist bei einer Prüfung zu dem Ergebnis gekommen, dass bei Zoom und Microsoft Teams Mängel vorliegen, die eine rechtskonforme Nutzung ausschließen. Vgl. Hinweise für Berliner Verantwortliche zu Anbietern von Videokonferenz-Diensten.

³⁸ DSK: Checkliste Datenschutz in Videokonferenzsystemen, 11. November 2020.

Der datenschutzgerechte Einsatz von Windows 10 ist ohne zusätzliche vertragliche, technische oder organisatorische Maßnahmen nicht möglich.

(75) Angesichts der Rechtslage in den USA bestehen Zweifel, dass die von Google Ireland Ltd. angebotenen Standarddatenschutzklauseln ausreichend sind. Dies ist anhand der Rechtsprechung des EuGH zu überprüfen.

(76) Das Energieministerium teilte mit, bei der Entwicklung des MV-PC werde der Einsatz von Open-Source-Lösungen geprüft. Hierzu verhandele das Energieministerium mit der DVZ M-V GmbH über eine IT-Komponente zur Darstellung eines IT-Fachverfahrensverzeichnisses. Mit diesem Verzeichnis solle eine dauerhaft nutzbare Übersicht über die in der Landesverwaltung eingesetzten IT-Verfahren geschaffen werden. Es solle eine Informationsquelle etabliert werden, die auch für Diskussionen zur Ablösung microsoftorientierter Software durch Open-Source-Lösungen genutzt werden könne. Für eine mittel- bis langfristige Lösung sei die Landesverwaltung im Gespräch mit den Kooperationspartnern in Bund und Ländern, etwa über den IT-Planungsrat.

(77) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Energieministerium beabsichtigt, bei der Entwicklung des MV-PC den Einsatz von Open-Source-Lösungen zu prüfen. Für richtig hält er auch, dass im Rahmen eines Fachverfahrensverzeichnisses ein Überblick gewonnen werden soll, der als Diskussionsgrundlage für einen verstärkten Einsatz von Open-Source-Lösungen herangezogen werden kann.

2.2 Handlungsempfehlungen

(78) Der Landesrechnungshof begrüßt den Beschluss des Landtages zum Landesfinanzbericht 2020, mit dem das Energieministerium gebeten wird, die Abhängigkeit der Landesverwaltung von Softwareanbietern zu untersuchen, daraus resultierende Risiken zu bewerten sowie die Möglichkeiten einer stärkeren Nutzung von Open-Source-Lösungen zu prüfen.³⁹ Dies kann die Fähigkeiten und Möglichkeiten der Landesverwaltung stärken, ihre Rolle in der digitalen Welt selbstständig, selbstbestimmt und sicher ausüben zu können (Digitale Souveränität).⁴⁰

Das Energieministerium sollte dabei die aktuelle Rechtsprechung des EuGH hinsichtlich der Fragestellung berücksichtigen, ob und inwieweit durch den Einsatz von Open-Source-Lösungen eine Verarbeitung personenbezogener Daten durch US-amerikanische Unternehmen

³⁹ Vgl. Drs. 7/5579.

⁴⁰ IT-Planungsrat: Stärkung der Digitalen Souveränität der Öffentlichen Verwaltung, Eckpunkte – Ziel und Handlungsfelder, S. 1, März 2020.

vermieden werden kann. IT-Landesstandards sollten so festgelegt werden, dass eine Bindung an einzelne Anbieter vermieden wird (offene Standards, Vermeidung produktbezogener Standardisierung) und eine rechtmäßige Verarbeitung der Daten von Bürgern, Unternehmen und Beschäftigten jederzeit gewährleistet ist.

(79) Die Landesregierung hat mit hoher Priorität alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung sicherzustellen. Sie hat zu analysieren und zu dokumentieren, welche Betriebssysteme, Anwendungen und Dienste auf welcher Rechtsgrundlage personenbezogene Daten in welche Drittländer übermitteln. Ergibt die Prüfung, dass eine Datenübermittlung auf der Basis von Standarddatenschutzklauseln ohne zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen nicht ausreichend ist – wie im Fall einer Übermittlung an us-amerikanische Unternehmen –, sind sofort geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um einen rechtmäßigen Zustand herzustellen. Kann die Übermittlung nicht unterbunden werden oder ist sie für die Nutzung einer Anwendung oder eines Dienstes funktionsnotwendig, ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass entweder der Personenbezug aufgelöst wird (Anonymisierung) oder die Daten verschlüsselt werden. Ist dies nicht möglich, ist die Verarbeitung einzustellen oder es sind alternative Produkte einzusetzen.

Die Landesregierung hat die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung auch außerhalb der Kernverwaltung, insbesondere auch an den Hochschulen des Landes sowie den Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts in Trägerschaft des Landes sicherzustellen.

(80) Die Landesregierung sollte ein ressortübergreifendes Konzept entwickeln, wie die Rechtsprechung des EuGH umgesetzt werden soll. Dazu sind Handlungspfade aufzuzeigen, wie IT-Lösungen⁴¹ unabhängig von US-amerikanischen Unternehmen gestaltet werden können (Digitale Souveränität). Hierbei sollte insbesondere der Wechsel auf Open-Source-Lösungen in Betracht gezogen werden. Dies ist bei den derzeit durch das Energieministerium festzulegenden Architekturen und Standards zu berücksichtigen.

(81) Bei bestehenden nicht datenschutzkonformen IT-Lösungen sind zeitlich terminierte Migrationspläne zu Ablösung verbindlich zu beschließen.

Für die Übergangszeit sind zusätzliche Maßnahmen festzulegen, die die Folgen des Verstoßes gegen die DS-GVO abmildern. Die Datenschutzkonzepte sind dahingehend zu überarbeiten und anzupassen.

⁴¹ IT-Lösungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten können verschiedene Komponenten betreffen wie z. B. Betriebssysteme, Anwendungen und Dienste, aber auch Hardware, insbesondere solche, die zur Speicherung und Übermittlung von Daten genutzt wird.

(82) Bei der Einführung neuer IT-Lösungen, wie derzeit z. B. dem einheitlichen IT-Arbeitsplatz MV-PC oder dem geplanten Fördermittelmanagementsystem, verbietet die Verpflichtung der öffentlichen Verwaltung zum rechtmäßigen Handeln den Einsatz nicht datenschutzkonformer Produkte. Wird ein Produkt beschafft, das nicht rechtmäßig eingesetzt werden darf, verstößt dies gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

Zudem wäre bei neuen IT-Lösungen die Handlungsfähigkeit der Verwaltung im Falle einer Untersagung durch die Aufsichtsbehörde nicht unmittelbar betroffen. Daher ist hier eine Untersagung am wahrscheinlichsten. Die Untersagung bei neu eingeführten IT-Lösungen betrifft die Verwaltung aber insofern, dass notwendige Digitalisierungsprojekte verzögert werden. Angesichts der Bedeutung der Digitalisierung für die Modernisierung der Landesverwaltung und des Schul- und Hochschulwesens sollte dieses Risiko vermieden werden.

(83) Bei der Durchführung neuer IT-Projekte, der Beschaffung von Hard- und Software sowie dem Abschluss neuer Verträge mit IT-Dienstleistern sind die Vorgaben des EuGH umzusetzen. Eine Datenübermittlung an US-amerikanische Empfänger sollte möglichst vermieden werden. Ist diese unvermeidbar bzw. werden Daten in andere Drittländer exportiert, sind bereits bei der Definition der Anforderungen geeignete Sicherheitsmaßnahmen vorzusehen, die eine Nutzung personenbezogener Daten entgegen den Vorschriften der DS-GVO ausschließen (Privacy by Design⁴²). Für andere Drittländer ist im Einzelfall zu prüfen, welche Maßnahmen getroffen werden müssen.

(84) Neben der Einhaltung der DS-GVO hat die Landesverwaltung weitere Schutzvorschriften wie das Dienst-, Sozial oder Steuergeheimnis⁴³ zu gewährleisten. Werden nicht datenschutzkonforme IT-Lösungen eingesetzt, können i. d. R. auch diese Schutzvorschriften nicht eingehalten werden. Die Einhaltung der DS-GVO allein gewährleistet aber noch nicht, dass diese Schutzvorschriften auch eingehalten werden.

(85) Staatskanzlei und Finanzministerium teilten mit, dass sie die eingesetzten IT-Verfahren, insbesondere den von der DVZ M-V GmbH angebotenen vITA unter sicherheitstechnischen und datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten nach den vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) entwickelten Standards bewerten ließen. Ein Ergebnis lag zum Redaktionsschluss dieses Berichts noch nicht vor.

⁴² Privacy by Design (Datenschutz durch Technikgestaltung): Der Schutz personenbezogener Daten im Sinne der DS-GVO erfolgt durch das frühzeitige Ergreifen technischer und organisatorischer Maßnahmen (TOMs) im Entwicklungsstadium.

⁴³ § 37 BeamtStG, § 35 SGB I, § 30 AO.

(86) Der Landesrechnungshof begrüßt die Aktivitäten von Staatskanzlei und Finanzministerium. Er geht davon aus, dass zeitnah Maßnahmen ergriffen werden, um einen rechtmäßigen Zustand wiederherzustellen (vgl. Tz. 81).

(87) Das Energieministerium wies darauf hin, dass es sich bei dem Wegfall des Privacy Shield um ein EU- bzw. bundesweites Rechtsproblem mit außenpolitischen Bezügen handle, das entsprechend nur in Abstimmung mit dem Bund und den anderen Ländern (u. a. im IT-Planungsrat) abschließend gelöst werden könne. Die in der Zwischenzeit erforderliche Beurteilung der betroffenen Datenverarbeitungsvorgänge sei technisch und juristisch komplex und daher sehr arbeits- und zeitaufwändig. Die Formulierung im Beitragsentwurf erwecke den unzutreffenden Eindruck, ein abschließender Nachweis der rechtmäßigen Verarbeitung sei kurzfristig möglich gewesen und dessen Unterbleiben somit ein Versäumnis des Energieministeriums.

(88) Die DS-GVO dient u. a. der Umsetzung der Rechte aus Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention und Art. 7 und 8 Europäische Grundrechtecharta. Durch sie wird auch das durch das Grundgesetz geschützte grundrechtsgleiche Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet. Verstöße gegen die DS-GVO können nicht mit der Begründung hingenommen werden, eine Abhilfe setze komplexe Lösungen bzw. das Handeln Dritter voraus.

Verantwortlicher im Sinne der DS-GVO ist jede juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung personenbezogener Daten entscheidet. Das Energieministerium ist daher verantwortlich für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten durch ressortübergreifende und die im Ressort selbst genutzten IT-Systeme. Unabhängig von der Aktivität Dritter hat es Sorge dafür zu tragen, dass nur IT-Lösungen eingeführt werden, die alle datenschutzrechtlichen Anforderungen erfüllen.

Bei bereits genutzten IT-Lösungen, die nicht alle datenschutzrechtlichen Anforderungen erfüllen, hat das Energieministerium unverzüglich einen Lösungsweg zu erarbeiten, mit dem die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung hergestellt wird. Dafür steht ihm eine nach den Umständen des Einzelfalls und unter Abwägung des Risikos und der Schwere des Eingriffs in Rechte der Bürger zu bemessende Prüfungs- und Überlegungszeit zu. Ein bloßes Zuwarten auf gemeinsame Bund-Länder-Lösungen oder außenpolitische Initiativen der Bundesregierung ist davon nicht abgedeckt. Das Energieministerium hat durch Einhaltung der datenschutzrechtlichen Regelungen die durch Grundgesetz, Europäische Menschenrechtskonvention und Europäische Grundrechtecharta garantierten Rechte der Bürger zu schützen.

2 Strategiefonds

Der Landesrechnungshof begrüßt die geplante Abwicklung des Sondervermögens Strategiefonds. Das Sondervermögen ist mit haushaltsrechtlichen, administrativen sowie finanzwirtschaftlichen Problemen verbunden:

- Beim Strategiefonds handelt es sich nicht um ein Sondervermögen.
- Die Einzelprojekte des Globalvolumens sind überwiegend nicht mit dem gesetzlich vorgegebenen Zweck vereinbar.
- Der Mittelabfluss ist sehr stockend.
- Der administrative Aufwand für die Förderung der Projekte ist unverhältnismäßig hoch.

Der Landesrechnungshof kritisiert, dass im Herbst 2020 trotz einer geplanten Rekordneuverschuldung die Mittel der Bestandsreserve nicht in den Landeshaushalt zurückgeführt, sondern stattdessen für weitere Einzelprojekte des Globalvolumens verplant wurden.

Zukünftig sollten zurückfließende Projektmittel des Globalvolumens nicht in die Bestandsreserve, sondern direkt in den Landeshaushalt fließen. Für eine schnelle Abwicklung des Strategiefonds sollte die Möglichkeit zur Antragstellung für die Einzelprojekte zeitlich befristet werden. Nach erfolgter Abwicklung sollte auch das rechtliche Konstrukt des Sondervermögens aufgelöst werden.

(89) Das Sondervermögen Strategiefonds (Strategiefonds) wurde durch Art. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2018/2019⁴⁴ vom 18. Dezember 2017⁴⁵ zum 1. Januar 2018 errichtet. „Zweck des Sondervermögens ist die Förderung besonderer für die zukünftige Entwicklung des Landes wegweisender Projekte und Programme“.⁴⁶ Hierzu werden dem Sondervermögen Mittel aus dem Landeshaushalt auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans zugeführt.⁴⁷ Die Mittel sollen entsprechend dem Wirtschaftsplan des Sondervermögens verwendet werden. Dieser ist Anlage zum Haushaltsplan.⁴⁸

⁴⁴ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ (Strategiefonds-Errichtungsgesetz – StratG M-V).

⁴⁵ GVOBl. M-V 2017, S. 355 ff.

⁴⁶ § 2 StratG M-V.

⁴⁷ Vgl. § 3 StratG M-V.

⁴⁸ Vgl. § 4 Abs. 1 und 2 StratG M-V.

(90) Der Wirtschaftsplan 2020 weist acht Schwerpunkte aus, für die die Mittel des Sondervermögens verwendet werden sollen:

- A) Fortführung des Kofinanzierungsfonds zur Unterstützung der kommunalen Ebene,
- B) Unterstützung der ländlichen Gestaltungsräume,
- C) Sonderprogramm Schulbau mit Schwerpunkt Inklusion,
- D) Globalvolumen,
- E) Zuführung an den Landeshaushalt zur Finanzierung KiföG,
- F) Anschubfinanzierung Onkologisches Spitzenzentrum (CCC M-V),
- G) Anschubfinanzierung standortübergreifende Bauingenieursausbildung sowie
- H) Ehrenamtskarte.

Dem Schwerpunktbereich D (Globalvolumen) ist das größte finanzielle Volumen zugeordnet.⁴⁹ Er umfasst Einzelprojekte, die auf Vorschlag von Abgeordneten der Regierungsfraktionen von SPD und CDU aufgenommen wurden. Die Einzelprojekte sind getrennt nach dem Jahr des Haushaltsüberschusses in einer Projektliste zusammengefasst, die dem Wirtschaftsplan des Sondervermögens als Anlage beigelegt ist. Mit dem Haushaltsüberschuss 2019 umfasste die Projektliste ca. 750 Einzelprojekte. Die Projekte sind unterschiedlichen Bereichen zugeordnet, die inhaltlich breit gestreut sind (z. B. „Feuerwehr“, „Kultur, Heimat“ etc.). Unter den Einzelprojekten befinden sich auch Projekte mit Programmcharakter (Globalansätze), zu denen teilweise Förderrichtlinien erarbeitet wurden. Die Projektlisten weisen jedem Projekt eine Identifikationsnummer, eine Zweckbestimmung sowie Ausgabeansätze zu.

(91) Aufgrund des finanziellen Volumens und der inhaltlichen Breite hat der Landesrechnungshof mehrere Prüfungen mit Bezug zum Globalvolumen durchgeführt. Beim Justizministerium und dem Landwirtschaftsministerium wurden stichprobenweise Einzelprojekte geprüft. Die Prüfung beim Landwirtschaftsministerium umfasste Projekte aus den Haushaltsüberschüssen 2016 und 2017. Beim Justizministerium wurden zwölf Zuwendungen zur Sanierung kirchlicher Gebäude der Haushaltsjahre 2017 und 2018 näher betrachtet.

Das Finanzministerium wurde mit Blick auf die Bewirtschaftung des Strategiefonds geprüft. In diesem Zusammenhang hat der Landesrechnungshof ebenfalls Erhebungen beim Innenministerium sowie dem Bildungsministerium durchgeführt.

⁴⁹ Insgesamt sind aus den Haushaltsüberschüssen 2016 bis 2019 dem Globalvolumen D 100,153 Mio. Euro zugeflossen.

1 Rechtlicher Charakter

(92) Sondervermögen sind gemäß Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 2.1 zu § 26 LHO rechtlich unselbstständige abgesonderte Teile des Landesvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt sind.⁵⁰ Der Landesrechnungshof hält den Strategiefonds nicht für ein Sondervermögen i. S. v. Art. 61 Abs. 1 Satz 2 Verf. M-V und § 26 LHO,⁵¹ da er nicht die Voraussetzung erfüllt, einzelnen Aufgaben zu dienen.

(93) Entgegen den Haushaltsgrundsätzen der Bruttoveranschlagung sowie der Vollständigkeit und Einheit des Haushalts⁵² sind bei Sondervermögen nur die Zuführungen und Ablieferungen in den Haushaltsplan einzustellen.⁵³ Sie sind deshalb besonders rechtfertigungsbedürftig.

Sondervermögen sollen einzelnen, bestimmten Aufgaben dienen. Nur so kann gewährleistet werden, dass der Haushaltsgesetzgeber über die Höhe der damit zusammenhängenden Ausgaben entscheiden kann. Allein durch die im Haushaltsplan einzustellenden Zuführungen und Ablieferungen hätte der Haushaltsgesetzgeber anderenfalls keinen Überblick über die Aufgaben des Sondervermögens und müsste ggf. seine Entscheidung ohne Kenntnis darüber treffen, wofür und in welchem Umfang Mittel verwendet werden.⁵⁴

(94) Drei der acht Schwerpunkte des Strategiefonds (Schwerpunkte A, B und D) setzen sich aus einer Vielzahl von Maßnahmen mit unterschiedlichen Zweckbestimmungen zusammen. Die Projektliste des Globalvolumens bestand vor der Auflösung der Bestandsreserve des Strategiefonds im Herbst 2020 aus ca. 750 Projekten. Die Anzahl der Maßnahmen zeigt, dass der Strategiefonds weder den in der Begründung zu seiner Errichtung angeführten Anspruch, „Ausgaben für einzelne [...] Projekte und Programme“⁵⁵ zu finanzieren, noch die rechtlichen Voraussetzungen für ein Sondervermögen erfüllt.

⁵⁰ Diese Definition entspricht dem verfassungsrechtlichen Verständnis des Begriffs „Sondervermögen“. Vgl. nur Lewinski/Burbar, in: Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 26 Rn. 10; Lewinski/Burbar, in: Haushaltsgrundsätzegesetz, 1. Auflage 2013, § 18 Rn. 9; Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz – Kommentar, Werkstand: 90. Ergänzungslieferung, Februar 2020, Art. 110 Rn. 99; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz – Kommentar, 6. Auflage 2012, Art. 110 Rn. 19.

⁵¹ Das LVerfG hat diese Frage ausdrücklich offengelassen, siehe LVerfG, Urteil vom 26. September 2019, Az.: LVerfG 2/18, Rn. 87.

⁵² Vgl. Hillgruber/Drüen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 110 Rn. 58; Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz – Kommentar, Werkstand: 90. Ergänzungslieferung, Februar 2020, Art. 110 Rn. 106.

⁵³ Vgl. Art. 61 Abs. 2 Verf. M-V.

⁵⁴ Zwar sind gem. § 26 Abs. 2 Satz 2 LHO Übersichten über Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen als Anlage an den Haushaltsplan anzufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Anlagen sind jedoch grundsätzlich nicht verbindlich, sodass haushaltsverfassungsrechtlich nur die Verfolgung einzelner Aufgaben mit einem Sondervermögen in Betracht kommt.

⁵⁵ Drs. 7/899, S. 12.

(95) Das Finanzministerium teilte mit, dass für diese Thematik der Landtag zuständig sei. Dennoch teile es nicht die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass der Strategiefonds die rechtlichen Voraussetzungen eines Sondervermögens nicht erfülle. Nur aufgrund des Offenlassens dieser Frage durch das LVerfG könne nicht darauf geschlossen werden, dass ein Verstoß gegen die Landesverfassung vorliege.

(96) Der Landesrechnungshof sieht die Zuständigkeit ebenfalls nicht beim Finanzministerium. Im Übrigen bleibt er bei seiner Auffassung.

(97) Aufgrund der negativen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die wirtschaftliche Entwicklung und des damit verbundenen Einbruchs der Steuereinnahmen wird es im Jahr 2020 voraussichtlich keinen Haushaltsüberschuss geben. Auch für die kommenden Haushaltsjahre sind keine Überschüsse absehbar. Ab dem Jahr 2021 werden daher keine neuen Mittel in den Strategiefonds fließen, sodass die Regierungsfractionen ihn dann „auslaufen lassen“ wollen.⁵⁶

(98) Der Landesrechnungshof begrüßt die geplante Abwicklung des Strategiefonds. Nach der Abwicklung sollte auch das gesetzlich eingerichtete Konstrukt des Sondervermögens durch Aufhebung des StratG M-V aufgelöst werden.

2 Erstes Änderungsgesetz zum Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens Strategiefonds

(99) In seinem Urteil vom September 2019 kritisierte das LVerfG, dass der Finanzausschuss und nicht unmittelbar der Landtag über den Wirtschaftsplan des Strategiefonds entscheidet.⁵⁷ Als Ergebnis des Urteils wurde das StratG M-V mit Gesetz vom 14. Mai 2020 rückwirkend zum 1. Januar 2020 geändert.⁵⁸ Mit der Gesetzesänderung legt fortan der Finanzausschuss dem Landtag eine Beschlussempfehlung über die Aufteilung der Mittel und die Einzelprojekte des Globalvolumens vor, über die der Landtag dann abschließend abstimmt.⁵⁹

(100) Nach den verfassungsrechtlichen Regelungen ist die Landesregierung für den Entwurf des Haushaltsplans zuständig. Das diesbezügliche Initiativrecht für Gesetzentwürfe oder Änderungsvorlagen liegt gem. Art. 61 Abs. 3 Verf. M-V allein bei der Landesregierung. Da auch nach der Gesetzesänderung der Wirtschaftsplan des Strategiefonds weiterhin ein

⁵⁶ Vgl. Nordkurier, „Das Ende des Strategiefonds ist in Sicht“, 30. Oktober 2020.

⁵⁷ Vgl. LVerfG, Urteil vom 26. September 2019, Az.: LVerfG 2/18, Rn. 89.

⁵⁸ Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“, GVOBl. M-V, S. 266.

⁵⁹ Vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 StratG M-V.

Teil des Haushaltsplans ist,⁶⁰ erscheint das seit dem Jahr 2020 praktizierte Vorgehen zur Abstimmung über die Einzelprojekte vor diesem Hintergrund bedenklich.

(101) Der Wirtschaftsplan ist gem. § 4 Abs. 1 Satz 1 StratG M-V für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel maßgeblich. Die Mittel der Einzelprojekte sind nach § 4 Abs. 3 Satz 2 StratG M-V in die Einzelpläne der jeweils zuständigen Ressorts der Landesregierung umzusetzen und dort dem Zweck entsprechend zu verausgaben. Die Festlegung im Wirtschaftsplan bindet also die Landesregierung in der Mittelverwendung. Es handelt sich im Ergebnis um eine veranschlagte Ausgabe, die gem. Art. 61 Abs. 1 Satz 1 Verf. M-V in den Haushaltsplan einzustellen ist. Ferner ist grundsätzlich zu beachten, dass die Ansätze im Wirtschaftsplan lediglich *Haushaltsermächtigungen* und keine *Haushaltsverpflichtungen* darstellen.

(102) Ist der Wirtschaftsplan Teil des Haushaltsplans, muss er gem. Art. 61 Abs. 3 Verf. M-V durch die Landesregierung in den Landtag eingebracht werden. Würde der Landesregierung nicht das alleinige Initiativrecht für den Wirtschaftsplan zustehen, wäre der durch die Verfassung vorgegebene Haushaltskreislauf durchbrochen. Anderenfalls würde der Landesregierung die Möglichkeit genommen, ihre Vorstellung von der Verwaltungstätigkeit für das jeweilige Haushaltsjahr dem Landtag auch nur vorzuschlagen.

(103) Der Landtag greift mit dem von ihm aufgestellten Wirtschaftsplan somit zumindest teilweise in das Programm der Landesregierung und in deren Verwaltungstätigkeit ein. Dies beeinträchtigt das verfassungsrechtliche Machtgefüge. Das Prinzip der Gewaltenteilung wird beeinträchtigt, da die Legislative genuin exekutive Aufgaben wahrnimmt.

(104) Weitere haushaltsverfassungsrechtliche Probleme ergeben sich mit Blick auf Art. 67 Abs. 3 Verf. M-V, wonach der Landtag über die Entlastung der Landesregierung beschließt. Beim Strategiefonds zeichnet jedoch – wie oben gezeigt – nicht die Landesregierung inhaltlich verantwortlich für die Verteilung der Mittel. Sie hat kein Mitspracherecht über die Projekte und deren finanzielle Ausstattung. In diesem Fall bedeutet eine Entlastung der Landesregierung im Ergebnis eine Entlastung des Landtages durch sich selbst. Mithin läge keine echte Entlastung gem. Art. 67 Abs. 3 Verf. M-V vor.

⁶⁰ Diese Sichtweise wurde bereits durch das LVerfG eingenommen, vgl. LVerfG, Urteil vom 26. September 2019, Az.: LVerfG 2/18, Rn. 97.

3 Finanzielle Ausstattung

(105) Dem Strategiefonds soll laut Koalitionsvereinbarung jährlich ein Viertel des Haushaltsüberschusses zugeführt werden.⁶¹ Aus den Überschüssen der Haushaltsjahre 2016 bis 2019 sind dem Strategiefonds bislang 226,9 Mio. Euro zugeflossen. Nachdem aus den Haushaltsüberschüssen der Jahre 2016 und 2017 63,4 bzw. 63,5 Mio. Euro für den Strategiefonds genutzt wurden, sind ihm aus den Überschüssen der letzten beiden Haushaltsjahre jeweils 50 Mio. Euro zugeführt worden.

Gemäß dem aktualisierten Wirtschaftsplan 2020 hatte der Strategiefonds zu Beginn des Haushaltsjahres 2020 einen Bestand von 139,8 Mio. Euro. Davon befanden sich 14,9 Mio. Euro in der Bestandsreserve (vgl. Tabelle 7). Im Haushaltsjahr 2020 sollten insgesamt rd. 168,3 Mio. Euro verausgabt werden.

Tabelle 7: Bestand des Strategiefonds, Ist 2018-2019 und Soll 2020-2021, in 1.000 Euro

	Ist 2018	Ist 2019	Soll 2020	Soll 2021
	in 1.000 Euro			
Bestand aus Vorjahr	126.748,9	169.810,1	139.844,9	21.567,0
davon Bestandsreserve	26.748,3	21.427,0	14.927,0	14.927,0
Entnahmen aus dem Sondervermögen	6.938,8	29.965,4	168.277,9	6.640,0
Zuwachs des Sondervermögens	50.000,0	0,1 ⁶²	50.000,0	0,0
Bestand am Jahresende	169.810,1	139.884,9	21.567,0	14.927,0

Quelle: Aktualisierter Wirtschaftsplan 2020; eigene Berechnungen.

(106) Das Globalvolumen bildet finanziell den größten Schwerpunktbereich innerhalb des Strategiefonds. Im Haushaltsjahr 2020 sind in diesem Bereich Ausgaben von rd. 77,2 Mio. Euro vorgesehen (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Bestand des Globalvolumens, Soll 2019-2021 und Ist 2019, in 1.000 Euro

	Soll 2019	Ist 2019	Soll 2020	Soll 2021
	in 1.000 Euro			
Aus Haushaltsüberschuss 2016	12.083,4	5.297,3	10.066,2	5.055,0
Aus Haushaltsüberschuss 2017	21.405,5	2.387,0	19.668,4	650,0
Aus Haushaltsüberschuss 2018	23.443,7	1.211,9	23.316,8	40,0
Aus Haushaltsüberschuss 2019	0,0	0,0	24.105,0	895,0
Summe	56.932,6	8.896,3	77.156,4	6.640,0

Quelle: Aktualisierter Wirtschaftsplan 2020; eigene Berechnungen.

⁶¹ Vgl. Koalitionsvereinbarung 2016–2021, S. 6, Tz. 6, Zeilen 183 ff.

⁶² Aufgrund der nicht absehbaren finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie hatte das Finanzministerium die vorgesehenen Mittel aus dem Überschuss 2019 nicht wie üblich in der Nachlaufperiode im März 2020 dem Strategiefonds zugeführt, sondern erst im Mai 2020. Die Mittel sind somit dem Haushaltsjahr 2020 zuzurechnen. Die ausgewiesenen 100 Euro für das Ist 2019 sind Einnahmen aus Rückstellungen.

3.1 Verteilung der Mittel

(107) Die Mittel des Globalvolumens sind nicht nur in ihrer inhaltlichen Ausrichtung breit gestreut. Alle Ministerien und die Staatskanzlei sind mit der verwaltungsmäßigen Umsetzung von Einzelprojekten befasst.⁶³ Eine grundlegende Strategie zur Aufteilung der Mittel ist dabei jedoch nicht erkennbar.

(108) Die Einzelprojekte des Globalvolumens werden den folgenden Förderbereichen zugeordnet:

- Bildung,
- Energie, Wirtschaft, Digitalisierung,
- Feuerwehr,
- Jugend, Gesundheit, Soziales,
- Kultur, Heimat,
- ländlicher Raum,
- soziales Wohnen und
- Sport, Spielplätze.

(109) Mit 205 Einzelprojekten sind bislang die mit Abstand meisten Einzelprojekte dem Bereich „*Kultur, Heimat*“ zuzurechnen (vgl. Tabelle 9). Die vorgesehenen Gesamtausgaben belaufen sich auf rd. 38,1 Mio. Euro, was einem Anteil von 38,0 % der geplanten Gesamtausgaben des Globalvolumens entspricht.

Die acht Projekte aus dem Förderbereich „*Soziales Wohnen*“ machen zwar lediglich 1,1 % der Gesamtzahl aus. Allerdings besitzen diese Projekte ein vergleichsweise hohes finanzielles Volumen. Ihr Anteil am Gesamt-Soll beträgt 9,8 %.

⁶³ In den folgenden Auswertungen sind die 64 Projekte, die aus der Auflösung der Bestandsreserve finanziert werden sollen, nicht berücksichtigt. Grundlage waren alle mit den Haushaltsüberschüssen 2016 bis 2019 festgelegten Projekte.

Tabelle 9: Einzelprojekte des Globalvolumens nach Schwerpunktbereichen, Gesamt-Soll, in Euro

	Anzahl		Gesamt-Soll	
	absolut	relativ	Euro	relativ
Bildung	40	5,3 %	2.850.099	2,8 %
Energie, Wirtschaft, Digitalisierung	38	5,0 %	4.797.065	4,8 %
Feuerwehr	82	10,8 %	9.262.450	9,3 %
Jugend, Gesundheit, Soziales	128	16,9 %	14.053.820	14,0 %
Kultur, Heimat	205	27,0 %	38.086.965	38,0 %
Ländlicher Raum	106	14,0 %	9.567.780	9,6 %
Soziales Wohnen	8	1,1 %	9.850.000	9,8 %
Sport, Spielplätze	151	19,9 %	11.685.000	11,7 %
Gesamt	758⁶⁴	100,0 %	100.153.179	100,0 %

Quelle: Eigene Berechnungen.

(110) Von den Haushaltsüberschüssen 2016 bis 2019 sind die meisten Projekte dem Innenministerium (30,1 %) und dem Sozialministerium (25,7 %) zugeordnet (vgl. Tabelle 10). Für vergleichsweise wenige Projekte sind das Finanzministerium (0,7 %) und die Staatskanzlei⁶⁵ (1,8 %) zuständig.

Tabelle 10: Einzelprojekte des Globalvolumens nach Ministerien, Gesamt-Soll, in Euro

	Anzahl		Gesamt-Soll	
	absolut	relativ	Euro	relativ
Bildungsministerium	124	16,4 %	9.041.799	9,0 %
Energieministerium	45	5,9 %	8.983.135	9,0 %
Finanzministerium	5	0,7 %	2.137.000	2,1 %
Innenministerium	228	30,1 %	27.010.520	27,0 %
Justizministerium	32	4,2 %	13.894.900	13,9 %
Landwirtschaftsministerium	81	10,7 %	10.837.750	10,8 %
Sozialministerium	195	25,7 %	19.136.760	19,1 %
Staatskanzlei	14	1,8 %	2.984.315	3,0 %
Wirtschaftsministerium	34	4,5 %	6.127.000	6,1 %
Gesamt	758	100,0 %	100.153.179	100,0 %

Quelle: Eigene Berechnungen.

⁶⁴ Insgesamt wurden mit den Haushaltsüberschüssen 2016 bis 2019 750 Einzelprojekte festgelegt. In der vom Finanzministerium bereitgestellten Übersicht über alle Einzelprojekte wurden sechs Projekte nochmals in zwei bzw. drei Unterprojekte aufgegliedert; teilweise, da die Umsetzung in zwei Fachministerien erfolgte, teilweise, da das Projekt inhaltlich nochmals aufgegliedert wurde. Dies waren die Einzelprojekte mit den ID-Nrn. 12, 58, 64, 139, 180 und 184. Die Projekte stammen aus den Haushaltsüberschüssen 2016 und 2017. Um validere Daten zu erhalten, wurden diese Unterprojekte in den Auswertungen als einzelne Projekte behandelt. Die Gesamtanzahl beläuft sich daher auf 758 Einzelprojekte.

⁶⁵ Der Staatskanzlei wurde auch das Projekt mit der ID-Nr. 139 „Innovationsfonds ‚Medienkompetenz‘ und Ausbildung von Medienpädagogen für die Medienhilfe“ zugeordnet, das in Zusammenarbeit mit dem Landtag durchgeführt wird. In der Liste des Finanzministeriums wird das Projekt dementsprechend sowohl der Staatskanzlei als auch dem Landtag zugeordnet. Die Mittel werden in den Einzelplänen 01 und 03 bewirtschaftet.

(111) Mit Blick auf die Verteilung der Soll-Ausgaben fällt dem Innenministerium mit rd. 27,0 % der größte Anteil zu. Bemerkenswert ist hier der Anteil der Projekte des Justizministeriums. Obwohl lediglich 4,2 % der Einzelprojekte dem Justizministerium zugeordnet sind, machen diese jedoch rd. 13,9 % der Soll-Ausgaben aus. Ursächlich hierfür ist der beim Justizministerium angesiedelte Kirchensanierungsfonds, der seit 2016 jährlich mit mindestens 3 Mio. Euro ausgestattet wird. Beim Bildungsministerium und beim Sozialministerium ist die Situation entgegengesetzt. Die Projekte, die diesen Ministerien zugeordnet wurden (Anteil an allen Projekten: 16,4 % bzw. 25,7 %), haben ein finanzielles Volumen von lediglich rd. 9,0 % bzw. 19,1 % der Soll-Ausgaben.

(112) Die Einzelprojekte werden nicht nur aufgrund fachlicher Zuständigkeit, sondern teilweise anscheinend auch aufgrund anderweitiger Erwägungen auf die Fachministerien verteilt. Das von der SPD-Fraktion vorgeschlagene Projekt „Löschwasser marsch“ wurde zunächst dem fachlich zuständigen Innenministerium zugeordnet. Nachdem dieses bereits einige Anstrengungen in die Umsetzung investiert hatte, wurde das Projekt dann jedoch dem SPD-geführten Landwirtschaftsministerium übertragen.⁶⁶

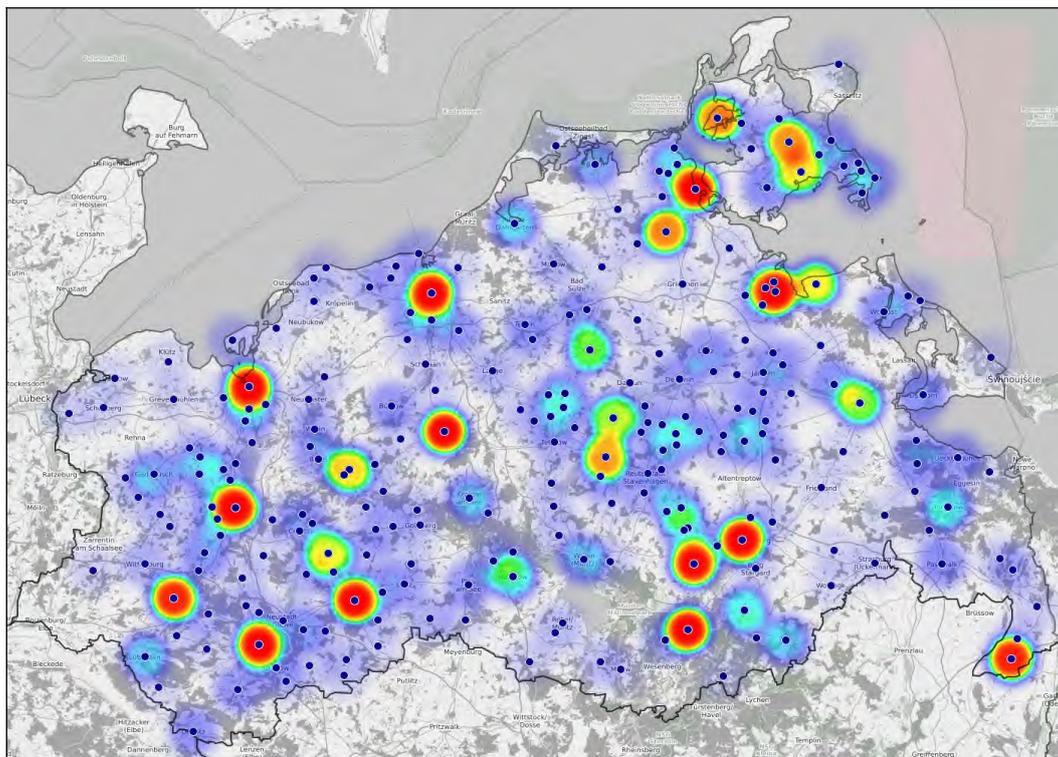
(113) Die Einzelprojekte sollten stets dem fachlich zuständigen Ministerium zugeordnet werden. Erfahrungen und Fachwissen im entsprechenden Fördergebiet können hilfreich sein, auftretende Probleme schnell zu lösen oder vorhandene Synergien zu heben. Dies trägt zur bestmöglichen Umsetzung der Projekte bei.

(114) Die Einzelprojekte sind auf das gesamte Landesgebiet verteilt (vgl. Abbildung 12)⁶⁷

⁶⁶ In gleicher Weise ist der Globalansatz der CDU-Fraktion „Kunst und Kultur im ländlichen Raum“ (ID-Nrn. 188, 365, 592) dem Innenministerium und nicht dem für Kultur zuständigen Bildungsministerium zugeordnet. Ebenso wird das Projekt „*Förderung der Ausweitung zielgruppenorientierter Bildungsangebote des Wolhynier Umsiedlermuseums*“ (ID-Nr. 474) der CDU-Fraktion nicht durch das Bildungsministerium, sondern durch das Justizministerium begleitet.

⁶⁷ Der Landesrechnungshof hat alle Projekte bis einschließlich der Projektliste für die Verteilung des Überschusses 2019 einer Gemeinde, einem Amt oder einem Landkreis/einer kreisfreien Stadt zugeordnet oder sie als landesweite Projekte eingestuft, sofern dies eindeutig möglich war. Die Projekte wurden anschließend linear anhand des Finanzvolumens gewichtet und auf einer Landkarte eingetragen. Die Farben zeigen von weiß über blau, grün und gelb bis rot die Stärke der Konzentration des Gesamtfinanzvolumens an.

Abbildung 12: Darstellung der den Projekten zugeordneten Orte (als blaue Punkte) und des zugehörigen Gesamtfinanzvolumens je Ort als „Heatmap“ (ohne landesweite und nicht zuordenbare Projekte)



Quelle: Eigene Auswertung und Bearbeitung unter Nutzung von <https://umap.openstreetmap.fr>.

„Weiße Flecken“ stehen für Regionen für die bislang keine Mittel vorgesehen waren. Hellviolette Flächen zeigen an, wo bislang wenig Mittel vorgesehen sind. Keine bzw. vergleichsweise wenige Projekte gibt es bislang im westlichen Nordwestmecklenburg, in der Region zwischen Wismar und Rostock, im Dreieck zwischen Neubrandenburg, Anklam und Torgelow sowie in den Regionen um Grimmen und südlich der Mecklenburgischen Seenplatte.

(115) Die meisten Projekte gibt es bislang in den Landkreisen Mecklenburgische Seenplatte und Ludwigslust-Parchim (vgl. Tabelle 11). Im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte sind auch die höchsten Soll-Ausgaben von rd. 9,4 Mio. Euro vorgesehen. Nahezu 75 % des bisherigen Fördervolumens (rd. 74,9 Mio. Euro) sollen für Projekte mit landesweitem Charakter eingesetzt werden. Dies ist vor allem auf die Globalansätze und Einzelprojekte mit Programmcharakter zurückzuführen (z. B. für „Kirchsanierung“, „Unterstützung Freiwillige Feuerwehren“ oder „Unterstützung identitätsstiftende Projekte auf ehrenamtlicher und kommunaler Ebene“).

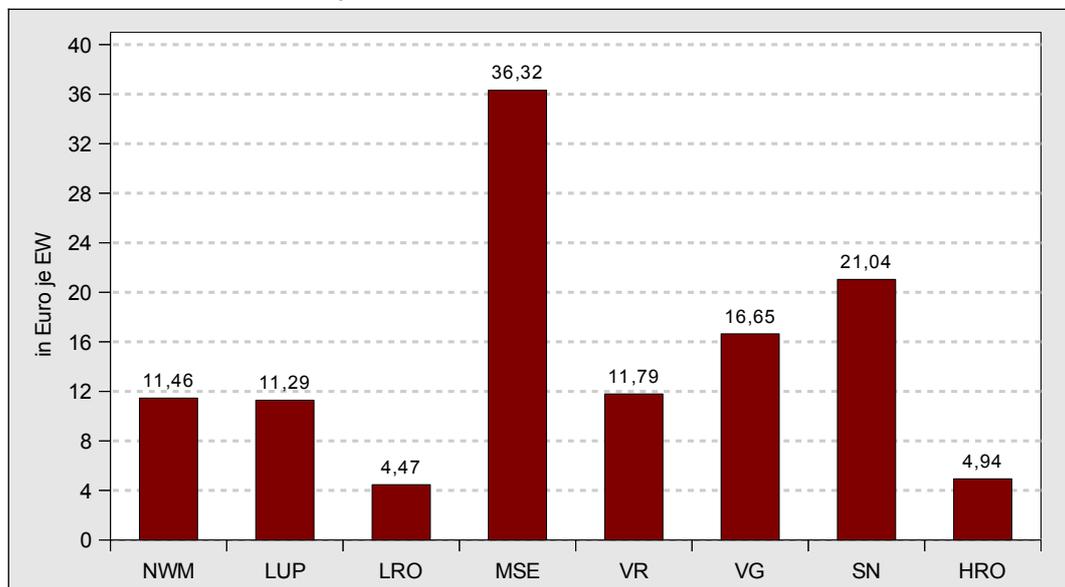
Tabelle 11: Regionale Verteilung der Einzelprojekte des Globalvolumens, Gesamt-Soll, in Euro

	Anzahl		Gesamt-Soll	
	absolut	relativ	Euro	relativ
Landkreis Nordwestmecklenburg	51	6,7 %	1.798.800	1,8 %
Landkreis Ludwigslust-Parchim	120	15,8 %	2.394.070	2,4 %
Landkreis Rostock	65	8,6 %	964.500	1,0 %
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	152	20,1 %	9.399.989	9,4 %
Landkreis Vorpommern-Rügen	103	13,6 %	2.652.915	2,7 %
Landkreis Vorpommern-Greifswald	84	11,1 %	3.930.070	3,9 %
Landeshauptstadt Schwerin	31	4,1 %	2.016.700	2,0 %
Hanse- und Universitätsstadt Rostock	39	5,2 %	1.030.020	1,0 %
landesweit	103	13,6 %	74.911.815	74,8 %
nicht zuordenbar	10	1,3 %	1.054.300	1,1 %
Gesamt	758	100,0 %	100.153.179	100,0 %

Quelle: Eigene Berechnungen.

(116) Bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung der Soll-Ausgaben hebt sich der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte deutlich von den anderen Landkreisen und kreisfreien Städten ab. Die dort vorgesehenen Soll-Ausgaben sind mehr als doppelt so hoch wie im Durchschnitt der anderen Landkreise und kreisfreien Städte. Am niedrigsten sind die Pro-Kopf-Ausgaben im Landkreis Rostock und der Hanse- und Universitätsstadt Rostock.

Abbildung 13: Soll-Ausgaben für Einzelprojekte des Globalvolumens in den Landkreisen und kreisfreien Städten, in Euro je EW



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

3.2 Auflösung der Bestandsreserve

(117) Der Landtag ist auf seiner 101. Sitzung am 29. Oktober 2020 der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses gefolgt, die sich in der Bestandsreserve des Strategiefonds

noch befindlichen rd. 14,27 Mio. Euro für die Zweckbestimmung des Globalvolumens zu entnehmen und auf 64 Einzelprojekte zu verteilen.⁶⁸

(118) Mit diesen Mitteln sollen weitere 64 Einzelprojekte gefördert werden. Teilweise werden bereits bestehende Projekte oder Globalansätze weiter fortgeführt, wie z. B. der Globalansatz für Kinderspielplätze, für den im Jahr 2021 Ausgaben von 4 Mio. Euro vorgesehen sind.

(119) Angesichts des zum Zeitpunkt des Beschlusses zur Aufteilung der Bestandsreserve bereits absehbaren zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes und der pandemiebedingten Ermächtigung zu einer Nettokreditaufnahme von insgesamt rd. 2,85 Mrd. Euro ist es für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, dass die Bestandsreserve des Strategiefonds noch für weitere Einzelprojekte des Globalvolumens verwendet werden soll. Diese (bis dato noch ungebundenen) Mittel hätten in den Landeshaushalt zurückgeführt werden sollen, um die erforderliche Nettokreditaufnahme zu senken.⁶⁹ Dies hätte die zukünftigen Tilgungsverpflichtungen verringern und dem Ziel der Generationengerechtigkeit Rechnung tragen können.

(120) Der Landesrechnungshof empfiehlt dringend, dass in Projekten nicht verbrauchte Mittel bzw. Mittel aus nicht umgesetzten Projekten zukünftig nicht der Bestandsreserve, sondern direkt dem Landeshaushalt zugeführt werden.

(121) Das Finanzministerium wies darauf hin, dass nicht das Ministerium, sondern der Landtag auf Grundlage einer Beschlussempfehlung des Finanzausschusses über die Aufteilung der Mittel des Strategiefonds und somit auch über die Aufteilung und Verwendung der Mittel aus der Bestandsreserve entscheide.

(122) Dem Landesrechnungshof ist dies bewusst.

4 Zweck des Globalvolumens

(123) Der Landesrechnungshof hält die geprüften Projekte aus dem Globalvolumen überwiegend für nicht vereinbar mit der im Strategiefonds-Errichtungsgesetz festgelegten Zweckbestimmung.

(124) Gemäß § 2 StratG M-V besteht *„der Zweck des Sondervermögens in der Förderung besonderer für die zukünftige Entwicklung des Landes wegweisender Projekte und Programme“*. In der Gesetzesbegründung wird dies weiter konkretisiert. Aus dem Strategiefonds

⁶⁸ Vgl. Beschlussprotokoll 7/101, 29. Oktober 2020, S. 6.

⁶⁹ Vgl. Tzn. 34 ff.

sollen „neben den oben genannten Schwerpunkten [Anm.: Teile (A) bis (C)] *zusätzliche Projekte oder Programme mit Leuchtturmcharakter oder zusätzliche Vorhaben mit landesweiter Wirkung finanziert* [werden]. *Auf diese Weise kann das Ziel konsequenter Haushaltskonsolidierung mit strategisch platzierten Zukunftsinvestitionen verbunden werden.*“⁷⁰

(125) Im Rahmen der Prüfung beim Landwirtschaftsministerium hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Einzelprojekte, die dem Ministerium zugeordnet waren, überwiegend kleinteilig und regional im ländlichen Raum lokalisiert waren. Vielfach sollten einzelne Vereine oder ehrenamtliche Mitarbeit gefördert oder kleinere amtsangehörige Gemeinden bei der Erfüllung von z. T. eigenen Pflichtaufgaben unterstützt werden. Einige Projekte nahmen Kleinstunternehmen mit regional begrenzter Wirkung in den Fokus.

(126) Bei der Mehrzahl der 758 Projekte des Globalvolumens, die aus den Haushaltsüberschüssen der Jahre 2016 bis 2019 finanziert werden, ist nicht erkennbar, dass diese die in der Gesetzesbegründung aufgestellten Maßstäbe erfüllen. Bei vielen Projekten (z. B. der Anschaffung eines Pferdes für den Sportverein Schönberger Voltis, der Beschaffung einer Ringermatte für den PSV Schwerin oder der Förderung der Produktion einer CD „Pommersche Weihnachten“) fehlt es am Leuchtturmcharakter oder einer landesweiten Wirkung.

Auch mangelt es überwiegend an der Zusätzlichkeit vieler Projekte, weil bereits inhaltlich entsprechende Titel im Haushaltsplan bestehen.⁷¹ Sofern deren Mittelausstattung nicht bedarfsgerecht war, wären zusätzliche Mittel über eine Erhöhung der Titelansätze bereitzustellen gewesen. Die Förderung über den Strategiefonds ist haushaltstechnisch problematisch, intransparent und verursacht zusätzlichen Aufwand in den Fachministerien.⁷²

5 Förderentscheidung durch Abgeordnete bzw. Fraktionen

(127) Die Einzelprojekte des Globalvolumens werden auf der Grundlage von Vorschlägen einzelner Abgeordneter oder Fraktionen in die Projektliste aufgenommen. Bis auf zwei⁷³ wurden bislang alle der insgesamt 758 Projekte von Abgeordneten von SPD oder CDU bzw. den entsprechenden Fraktionen eingebracht.

⁷⁰ LT-Drs. 7/899, S. 12.

⁷¹ Beispielhaft sei das Projekt ID-Nr. 468 „*Teilnahme aller Bibliotheken am Projekt 'Onleihe'*“ genannt. Im Einzelplan 07 gibt es den Titel 0718 633.07 „Zuwendungen des Landes an öffentliche Träger der Kulturförderung, über den auch die Bibliotheken im Land gefördert werden. Für das Projekt „*Ausbau des Tierheims Ribnitz-Damgarten*“ (ID-Nr. 658) wäre eine Förderung über die Tierheim-Förderrichtlinie (Titel 0802 893.05 „Förderung von Tierheimen u. ä. Einrichtungen“) möglich gewesen.

⁷² Siehe Tzn. 143 ff.

⁷³ Die beiden Projekte basierten auf Vorschlägen der ehemaligen BMV-Fraktion.

(128) Zum Start des Strategiefonds stellten einige potentielle Zuwendungsempfänger ihren Antrag zur Förderung aus dem Strategiefonds an den Finanzausschuss des Landtages. Sie wurden darauf verwiesen, dass nach der Geschäftsordnung des Landtages lediglich die Abgeordneten oder die Fraktionen ein Antragsrecht im Finanzausschuss hätten. Fand sich kein Abgeordneter oder keine Fraktion zur Unterstützung eines Vorhabens, wurde auf andere Fördermöglichkeiten hingewiesen.⁷⁴

(129) Der Landesrechnungshof sieht kritisch, dass schon für die Antragstellung und somit für die Entscheidung, ob ein Projekt in die Projektliste aufgenommen wird, die Unterstützung durch einen Abgeordneten oder eine Fraktion notwendig ist. Die Aufnahme eines Projekts in die Projektliste hat faktisch die gleiche Wirkung wie eine Zusage im Verwaltungsverfahren. Sie kommt im Ergebnis nahezu der Bewilligung einer Zuwendung gleich.

(130) Aufgrund der – politisch auch so gewollten – engen Verbindung der Projekte mit den Abgeordneten der Regierungsfractionen werden die Abgeordneten und nicht die Landesregierung als Zuwendungsgeber wahrgenommen. So stellte eine Kirchengemeinde im Juli 2018 einen Antrag beim Justizministerium aufgrund einer „Förderzusage“ eines Mitglieds des Landtages. Im Antwortschreiben des Mitglieds des Landtages heißt es u. a.:

„Ich freue mich sehr, Ihnen mitteilen zu können, dass die [Landtagsfraktion] entschieden hat, den Wiederaufbau ... aus dem Kirchsaniierungsfonds zu fördern. Die fehlenden 5.000 € können infolge der Aufstockung der Mittel für Kirchsaniierung im Strategiefonds für das Jahr 2018 durch den Finanzausschuss des Landtages auf Initiative der [Landtagsfraktion] zur Verfügung gestellt werden.“

Im November 2018 beantragte die Kirchengemeinde unter Bezugnahme auf die angeführte „Förderzusage“ die Verlängerung des Bewilligungszeitraums beim Justizministerium. Dieses teilte der Kirchengemeinde mit, dass deren Antrag im Juli 2018 eingegangen sei, die Nachfragen zum Antrag aus dem August jedoch noch nicht beantwortet seien. Das Justizministerium teilte ferner indirekt mit, dass sich die Bearbeitung verzögern werde, indem es darstellte, dass Anträge grundsätzlich in der Reihenfolge des Eingangs abschließend bearbeitet würden. Der Antrag der Kirchengemeinde sei der 29. Antrag von insgesamt 50.

Die Kirchengemeinde erwiderte, die E-Mail des Justizministeriums habe sie „in helle Aufregung“ versetzt. Das Schreiben des Mitglieds des Landtages habe die Kirchengemeinde „in absoluter Sicherheit“ gewogen.

⁷⁴ Exemplarisch zeigt dies die Antwort des Vorsitzenden des Finanzausschusses auf einen Antrag des Bürgermeisters von Eixen zur Förderung eines Spielplatzes, vgl. FA-Drs. 7/568-1.

(131) Im Zuwendungsverfahren trifft die zuständige Behörde die Entscheidung, ob die entsprechenden Voraussetzungen für die Bewilligung einer Zuwendung vorliegen. Beim Globalvolumen setzen die Fachministerien oder nachgeordneten Behörden jedoch nur noch die Beschlüsse des Landtages um. Sie treffen keine eigene Entscheidung über das Ob der Förderung, sondern ggf. nur noch über das Wie, also die Ausgestaltung und die Nebenbestimmungen im Zuwendungsverfahren. Der Finanzausschuss und der Landtag agieren somit als „faktischer Teil“ der ausführenden Gewalt.

(132) Zuwendungen sind freiwillige Leistungen aus öffentlichen Mitteln. Es besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Bewilligung einer Zuwendung. Allerdings besteht ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung und Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Aufgrund der Entscheidung durch die Abgeordneten bzw. Fraktionen ist der Förderung von Einzelprojekten ohne Globalansatz und Förderrichtlinie kein transparentes und justiziables Verfahren vorgeschaltet. Für die Projekte gibt es keine veröffentlichten oder zugänglichen Auswahlkriterien oder -bedingungen, die zur Sicherung einer verfassungsmäßigen, d. h. gleichmäßigen, nicht willkürlichen Bewilligung oder Vergabe dienen.⁷⁵

Für potentielle Zuwendungsempfänger existiert kein gleichberechtigter Zugang zur Förderung. Der Gleichbehandlungsgrundsatz bei der Vergabe der Zuwendungen wird nicht eingehalten. Jeder Teil der Staatsgewalt ist jedoch an den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) gebunden.

6 Mittelabfluss des Globalvolumens

(133) In der Projektliste des Globalvolumens sind einige Maßnahmen als Einzelprojekte ausgewiesen, obwohl hierfür Globalansätze – teilweise sogar mit einer Förderrichtlinie – eingerichtet wurden, durch die diese Projekte ebenfalls hätten finanziert werden können. So wurde der Globalansatz „*Kirchsanierungsfonds*“ bereits mit dem Haushaltsüberschuss 2016 eingerichtet. Das zuständige Justizministerium hat eine Förderrichtlinie erarbeitet. Dennoch wurden weiterhin einzelne Sanierungsmaßnahmen als Einzelprojekte im Globalvolumen veranschlagt und nicht über den „*Kirchsanierungsfonds*“ finanziert.⁷⁶ Gleiches gilt für die Förderung von Kinderspielplätzen durch das Landwirtschaftsministerium.

⁷⁵ Vgl. nur etwa Kischel, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 43. Edition, Stand: 15. Mai 2020, Art. 3 Rn. 90 m. w. N.

⁷⁶ Hierzu zählen z. B. die Projekte mit der ID-Nr. 197 „*Notsicherung Grabkapelle und Umnutzung als Kolumbarium Kirch-Stück*“, ID-Nr. 207 „*Restaurierung Umgangschor Stralsund*“, ID-Nr. 377 „*Sanierungshilfe Russisch-Orthodoxe Kirche*“, ID-Nr. 603 „*Erneuerung des freistehenden hölzernen Glockenstuhls der Kirche in Userin*“.

Obwohl mit dem Haushaltsüberschuss 2017 der Globalansatz „*Kinderspielplätze im ländlichen Raum*“ errichtet und eine Förderrichtlinie erlassen wurde, waren einige Förderungen von Kinderspielplätzen als Einzelprojekte vorgesehen.⁷⁷

Für derartige Projekte besteht aus Sicht der Regierungsfractionen ein besonders dringlicher Finanzierungsbedarf. Mit der Aufnahme eines Projekts in die Projektliste wollen die Regierungsfractionen eine schnelle Finanzierung bzw. Umsetzung bewirken.⁷⁸

(134) Die Mittel für die Einzelprojekte des Globalvolumens fließen jedoch tatsächlich nur sehr stockend ab. Von den im Haushaltsjahr 2019 veranschlagten rd. 56,9 Mio. Euro wurden zum Ende des Haushaltsjahres lediglich rd. 8,9 Mio. Euro verausgabt. Dies entspricht 15,6 %.

Aus dem Haushaltsüberschuss 2016 sind 26,0 Mio. Euro dem Globalvolumen zugeführt worden. Von diesen Mitteln sieht der Wirtschaftsplan 2020 für die Jahre 2020 und 2021 aufgrund des stockenden Mittelabflusses Soll-Ausgaben von rd. 15,1 Mio. Euro vor. In den Wirtschaftsplänen 2018 und 2019 waren für diesen Zeitraum lediglich rd. 8,6 Mio. Euro veranschlagt. Bis zum Ende des Haushaltsjahres 2019 sind lediglich 41,9 % der Mittel aus dem Überschuss 2016 abgeflossen.

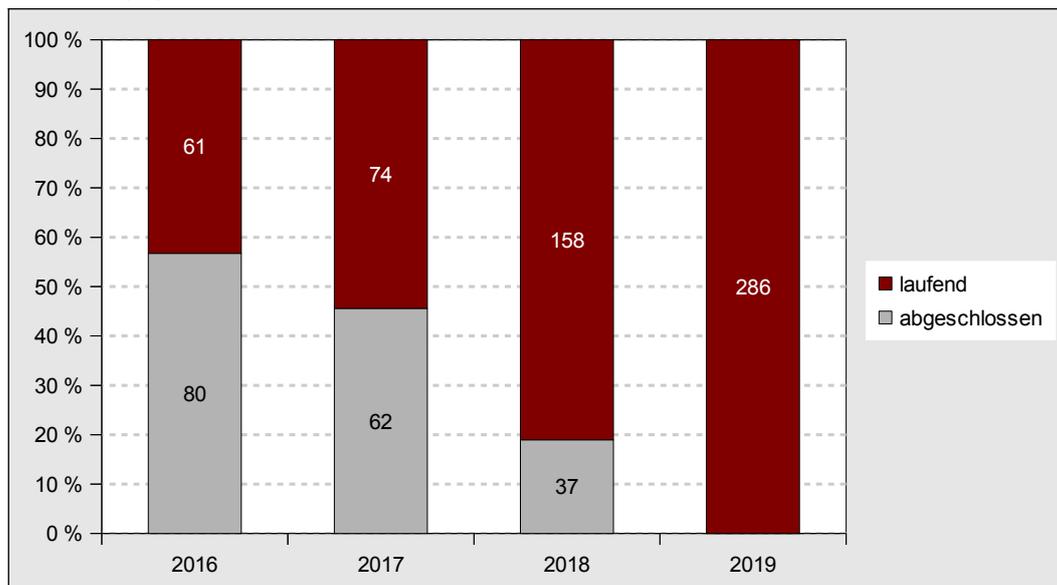
(135) Die Prüfung beim Landwirtschaftsministerium hat ergeben, dass bei den Projekten in der Zuständigkeit des Ministeriums im Haushaltsjahr 2018 rd. 8 % und im Haushaltsjahr 2019 rd. 23 % des Gesamt-Solls des jeweiligen Haushaltsjahres verausgabt worden sind.

(136) Von den Projekten des Haushaltsüberschusses 2016 waren zum Ende des Jahres 2019 erst rd. 56,7 % abgeschlossen (vgl. Abbildung 14). Auch von den Einzelprojekten der Überschüsse 2017 und 2018 waren erst 62 der insgesamt 136 bzw. 37 von 195 Projekten beendet. Die Projekte des Überschusses 2019 wurden erst im Laufe des Jahres 2020 auf die Fachministerien verteilt.

⁷⁷ Hierzu zählen z. B. die Projekte mit der ID-Nr. 245 (Spielplatz ‚Erlebniswelt Wasser und Sand‘ Admannshagen), ID-Nr. 255 (Sanierung Spielplatz Gemeinde Gehlsbach), ID-Nr. 267 (Gemeinde Burow – Spielgeräte Spielplatz).

⁷⁸ Vgl. öffentliche Beratung des Finanzausschusses zur Aufteilung der Mittel sowie der Einzelprojekte zum Globalvolumen des Strategiefonds aus dem Haushaltsüberschuss 2019, Drs. 7/5032, S. 35 (Kloster Dobbertin), 37 (Kreisjugendfeuerwehr Landkreis Rostock), 40 (Seniorenbeirat der Insel Rügen e. V.) u. a.

Abbildung 14: Status der Projekte des Globalvolumens nach Jahr des Haushaltsüberschusses, 2016-2019



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

(137) Die Gründe für den zögerlichen Mittelabfluss sind vielfältig und u. U. auch in der Art der Umsetzung als Einzelprojekt des Globalvolumens zu sehen. In den geprüften Fällen wurden auf solche Projekte die Regelungen vorhandener Förderrichtlinien nicht angewendet. Dies hatte auch zur Folge, dass nicht auf die dort vorgegebenen Zuwendungsvoraussetzungen, Antragsformulare, Musterbescheide, Mittelanforderungs- und Verwendungsnachweisformulare u. a. zurückgegriffen werden konnte. Stattdessen waren die Regelungen der VV/ VV-K zu § 44 LHO zu berücksichtigen und Einzelfallentscheidungen zu treffen. So hätte es z. B. zum Zulassen des einfachen Verwendungsnachweises einer Einzelfallprüfung zum Vorliegen der Voraussetzungen nach VV Nr. 5.2.3 zu § 44 LHO bedurft oder das zuständige Ministerium hätte nach VV Nr. 14/VV-K Nr. 13 Erleichterungen für Fälle von geringer finanzieller Bedeutung zulassen müssen.

(138) Durch die Aufnahme als Einzelprojekt ist zudem eine Förderung nach einer bereits bestehenden Förderrichtlinie vielfach nicht ausgeschlossen. Es besteht also die Möglichkeit der Doppel- oder Mehrfachförderung. Dies soll nach VV Nr. 1.5 zu § 44 LHO jedoch nur „ausnahmsweise“ der Fall sein. Bei mehreren Zuwendungsgebern müssen diese vor der Bewilligung Einvernehmen über verschiedene Punkte der Zuwendung herstellen, was die zeitliche Umsetzung verzögert.

(139) Da die Abgeordneten die Projekte des Globalvolumens als „ihre“ Projekte ansehen, sind die Möglichkeiten der Fachministerien, dem trägen Mittelabfluss entgegenzuwirken, begrenzt. Dies trifft insbesondere auf Einzelprojekte mit Programmcharakter zu, für die keine Anträge bei den Ministerien eingehen.

Bei einem Einzelprojekt mit Programmcharakter des Überschusses 2017 hat das Bildungsministerium bis Mitte des Jahres 2020 keine Anträge erhalten. Das Ministerium hatte die Abgeordneten auf den trägen Mittelabfluss aufmerksam gemacht. Das Projekt sollte jedoch weiterlaufen. Die Abgeordneten würden sich um Antragsteller bemühen. Die Entscheidung, ein Projekt abzusetzen läge, laut Ministerium, allein bei den Abgeordneten bzw. den Regierungsfractionen.

(140) Der stockende Mittelabfluss ist nicht nur auf die finanziell größeren Einzelprojekte oder Globalansätze beschränkt. Auch bei Projekten mit kleineren Budgets gibt es Probleme in der Umsetzung (vgl. Tabelle 12). Von den bisher verabschiedeten Strategiefondsprojekten weisen 217 ein Volumen von weniger als 10.000 Euro auf. Der Anteil dieser an der Gesamtzahl liegt bei rd. 28,6 %. Lediglich 21 von 72 Projekten mit einem finanziellen Volumen bis 5.000 Euro sind bereits umgesetzt. Von den Projekten im Bereich zwischen 5.000 bis unter 10.000 Euro sind es 39 von 145. Die anteilig bislang wenigsten Projekte finden sich in den beiden größten Größenklassen. Hierbei handelt es sich jedoch vorrangig um die Globalansätze, bei denen die Mittel auf verschiedene geeignete Antragsteller verteilt werden.

Tabelle 12: Stand der Einzelprojekte des Globalvolumens nach Größenklassen, in Euro und Jahr des Haushaltsüberschusses

in Euro	2016		2017		2018		2019		Gesamt	
	lfd.	abgeschl.	lfd.	abgeschl.	lfd.	abgeschl.	lfd.	abgeschl.	lfd.	abgeschl.
unter 5.000	4	12	7	5	9	4	31	0	51	21
5.000 bis unter 10.000	2	12	4	12	29	15	71	0	106	39
10.000 bis unter 20.000	4	14	15	25	48	13	84	0	151	52
20.000 bis unter 50.000	15	22	18	14	38	4	49	0	120	40
50.000 bis unter 100.000	10	15	8	4	10	1	14	0	42	20
100.000 bis unter 200.000	4	3	3	1	8	0	13	0	28	4
Über 200.000	22	2	19	1	16	0	24	0	81	3
Gesamt	61	80	74	62	158	37	286	0	579	179

Quelle: Eigene Berechnungen.

(141) Beispielhaft kann das Projekt mit der ID-Nr. 109 „Förderung Gemeinschaftsprojekt dreier Kleingartensparten e. V.“ benannt werden. Hierbei sind der Ausbau und die Pflege der Gemeinschaftsanlage in Neubrandenburg für insgesamt 500 Euro vorgesehen. Das Projekt wurde aus Mitteln des Haushaltsüberschusses 2016 finanziert und im Jahr 2020 abgeschlossen.

Ebenso ist die Umsetzung des Projekts mit der ID-Nr. 97 „Schule der Künste, Projekt mit ausländischen Jugendlichen“ zur Unterstützung von Workshops und internationalen Kulturprojekten noch nicht umgesetzt. Es stammt ebenfalls aus dem Haushaltsüberschuss 2016 und ist für das Jahr 2021 veranschlagt. Das Gesamtvolumen des Projekts beträgt 1.300 Euro.

(142) Der Landesrechnungshof sieht kritisch, dass auf Basis des Strategiefondsgesetzes Projekte mit derart kleinen Volumina gefördert werden. Es scheint ausgeschlossen, dass es sich hierbei um für das Land strategisch wichtige Projekte handelt.⁷⁹ Hinzu kommt der mit der Förderung der Einzelprojekte verbundene Verwaltungsaufwand in den Behörden.

Um den Mittelabfluss zu beschleunigen und langwierige Projektumsetzungen zu vermeiden, empfiehlt der Landesrechnungshof, den Zeitraum für die Antragstellung bei der zuständigen Behörde zu befristen. Denkbar wäre etwa, diese Frist für die Projekte des Haushaltsüberschusses 2019 bis zum Ende des Jahres 2021 zu begrenzen. Die geplanten Mittel für die Soll-Ausgaben der Einzelprojekte, für die bis zu diesem Zeitpunkt kein Antrag vorliegt bzw. Globalansätze, bei denen noch nicht alle Mittel verplant sind, sollten dann in den Landeshaushalt überführt werden.

7 Bewirtschaftung des Globalvolumens

7.1 Hoher Arbeits- und Koordinierungsaufwand

(143) Die Einzelprojekte werden den Fachministerien zugeordnet und die dafür vorgesehenen Mittel von ihnen bewirtschaftet. In den geprüften Ministerien werden die Projekte in der Regel durch die jeweiligen Fachreferate verwaltungsmäßig begleitet. So waren bspw. im Landwirtschaftsministerium insgesamt zehn Referate sowie die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt für die geprüften Einzelprojekte zuständig.⁸⁰ Im Innenministerium ist die verwaltungsmäßige Begleitung der Projekte hingegen zentral in einem Fachreferat gebündelt. Für die haushaltstechnische Umsetzung sind die jeweiligen Beauftragten für den Haushalt (BfH) mit eingebunden. Sie fungieren als Schnittstelle zum Finanzministerium.

(144) Die Betreuung der Einzelprojekte verursacht einen hohen Koordinierungs- und Kommunikationsaufwand in den Ministerien. Die Gründe hierfür sind vielgestaltig:

- Für die meisten Einzelprojekte mit Programmcharakter hat es keine Förderrichtlinien oder etablierte Verfahren gegeben.

⁷⁹ Siehe Tzn. 123 bis 126.

⁸⁰ Die Angaben beziehen sich auf den Prüfungszeitraum.

- Die mit der Bewilligung betrauten Mitarbeiter hatten keine Erfahrungen mit der konkreten Durchführung eines Bewilligungsverfahrens.
- Die Projektbeschreibungen des Finanzausschusses waren mitunter unzureichend, sodass wichtige Informationen zur verwaltungsmäßigen Umsetzung fehlten.
- Teilweise wurden mehrere Projekte, die zugunsten eines Zuwendungsempfängers vorgesehen waren, verschiedenen Ministerien zugeordnet.⁸¹

(145) Zur Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften muss von den Ministerien ein unverhältnismäßig hoher Aufwand für die Umsetzung der Projekte betrieben werden. So schreibt das Bildungsministerium die potentiellen Zuwendungsempfänger an, sobald ihm die Verteilung der Projekte auf die Ressorts bekannt ist. Die Zuwendungsempfänger werden darauf hingewiesen, dass sie für eine Förderung aus dem Strategiefonds ausgewählt wurden und einen Antrag stellen sollen. Dies sei teilweise notwendig, damit ein zuwendungsrechtliches Verfahren in Gang gebracht werde. Mitunter gebe es z. B. auch Rückmeldungen, dass die Zuwendungsempfänger gar keine Förderung aus dem Strategiefonds mehr benötigten bzw. wollten.

(146) Um sich über den Fortgang „ihres“ Projektes zu erkundigen, nehmen die Abgeordneten häufig Kontakt zur sachbearbeitenden Stelle auf. Im Innenministerium musste aufgrund der Vielzahl von Einzelprojekten für die Sachbearbeitung sogar eine Telefonschaltung eingerichtet werden. Die externen Anrufe nahmen ein derartiges Ausmaß an, dass eine Abarbeitung der verschiedenen Zuwendungsverfahren nicht mehr möglich war.

(147) Der administrative Aufwand hat in den Jahren auch aufgrund der steigenden Anzahl zu betreuender Projekte zugenommen. Durch den trägen Mittelabfluss nimmt die Zahl der noch laufenden Projekte jährlich weiterhin zu. Dies stellt die Fachministerien teilweise vor enorme personelle Herausforderungen. Die Bearbeitung der Zuwendungsverfahren kann nicht mit den bestehenden personellen Ressourcen umgesetzt werden. Einzelne Ministerien haben die Bearbeitung oder einzelne Abschnitte des Zuwendungsverfahrens an Dritte abgegeben.

Das Bildungsministerium hat die ihm zugeordneten Projekte aus dem Bereich Kultur an das Landesförderinstitut M-V (LFI) übertragen. Hierfür werden Leistungsentgelte fällig. Im Jahr 2019 z. B. hat das Ministerium rd. 37.500 Euro an das LFI gezahlt. Das Innenministerium beauftragt das LFI für die Durchführung des gesamten Bewilligungsverfahrens für zwei

⁸¹ So gab es drei Projekte im „Slawendorf Neustrelitz“. Das Landwirtschaftsministerium war zuständig für eine Maßnahme zur „Sicherung und Instandhaltung“ mit einem Budget von 50.000 Euro. Zwei kleine Projekte wurden vom Wirtschaftsministerium betreut.

Globalansätze sowie für die Prüfung der Verwendungsnachweise aller dem Ministerium zugeordneten Einzelprojekte. Hier beliefen sich die geplanten Gesamtkosten z. B. für das Jahr 2020 auf rd. 249.000 Euro.

(148) Ein zusätzlicher administrativer Aufwand ist auch mit der Ist-Abrechnung der Einzelprojekte des Globalvolumens durch das Finanzministerium verbunden. Die Ist-Ausgaben werden nicht automatisiert erfasst. Die Fachministerien teilen dem Finanzministerium bis Mitte Januar die Höhe der tatsächlich verausgabten Mittel mit. Die Ministerien nutzen hierfür eine vom Finanzministerium bereitgestellte Excel-Liste. Diese dient dem Finanzministerium auch als Grundlage für die Erstellung des Wirtschaftsplans.

(149) Die manuelle Ermittlung der Ist-Ausgaben ist fehleranfällig. Die übermittelten Angaben werden aufgrund der Anzahl der Einzelprojekte und begrenzter Ressourcen im Finanzministerium lediglich stichprobenartig überprüft. Diese Prüfung bindet zudem knappe personelle Ressourcen.

7.2 Nutzung von Bewirtschaftungskontingenten

(150) Für die Bewirtschaftung richtet das Finanzministerium den Fachministerien sog. Bewirtschaftungskontingente aus zuwachsenden Einnahmen ein⁸². Die Höhe des Bewirtschaftungskontingents ergibt sich aus der Summe der Mittel, die dem jeweiligen Ministerium für zugeordnete Einzelprojekte zur Verfügung stehen. Eine Entnahme aus dem Strategiefonds findet durch die Einrichtung der Bewirtschaftungskontingente noch nicht statt.

Aus Sicht der Ministerien liegt der damit verbundene Vorteil darin, dass keine Haushaltsreste entstehen, die über ein Resteverfahren in das neue Haushaltsjahr übertragen werden müssen.

(151) Die Nutzung von Bewirtschaftungskontingenten entspricht nicht der Regelung in § 4 Abs. 3 StratG M-V. Das Gesetz gibt vor, dass Entnahmen aus dem Sondervermögen zugunsten des Landeshaushalts erfolgen müssen und dass die entnommenen Mittel „*in die Einzelpläne der jeweils zuständigen Ressorts der Landesregierung umzusetzen und dort dem Zweck entsprechend zu verausgaben*“ sind. Mit der Nutzung von Bewirtschaftungskontingenten ist kein „Umsetzen“ der Mittel verbunden.

⁸² Vgl. 1. Bewirtschaftungserlass 2020, Nr. 3.7.5.3.

(152) Der Begriff des „*Umsetzens*“ von Mitteln ist haushaltsrechtlicher Natur.⁸³ Umsetzen von Mitteln bedeutet das Verlagern von Haushaltsermächtigungen.⁸⁴ Hierfür sind gleichzeitige Änderungen von Soll-Ansätzen sowohl dort notwendig, woher die Haushaltsermächtigungen stammen, als auch dort, wohin sie verlagert werden. Eine solche Verlagerung von Mitteln erfolgt jedoch nicht, wenn die Bewirtschaftung mittels Bewirtschaftungskontingenten durchgeführt wird.

Erst nach Einreichen der Ist-Abrechnung durch die Fachministerien entnimmt das Finanzministerium Mittel aus dem Sondervermögen, um die entstandenen Ausgaben im Haushalt auszugleichen.

(153) Das Finanzministerium teilte mit, dass es in den Regelungen des § 4 Abs. 3 StratG M-V und der mit dem Haushaltsplan bestehenden haushaltsrechtlichen Ermächtigung zur Bewirtschaftung von Mitteln des Globalvolumens keinen Widerspruch sehe.

(154) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass mit der Nutzung von Bewirtschaftungskontingenten im haushaltsrechtlichen Sinne keine „*Umsetzung*“ von Mitteln einhergeht. Bei der Regelung zur Bewirtschaftung der Mittel des Globalvolumens über Bewirtschaftungskontingente und der damit einhergehenden nachträglichen Entnahme aus dem Sondervermögen handelt es sich vielmehr um eine pragmatische Lösung.

8 Feststellungen bei Zuwendungsverfahren

(155) Für die Globalansätze werden in der Regel Förderrichtlinien erlassen, die das Verwaltungsverfahren regeln. Die Einzelprojekte werden in der Regel ohne Förderrichtlinie beschieden.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der durchgeführten Prüfungen Verstöße sowohl gegen bestehende Richtlinien als auch gegen die VV zu § 44 LHO festgestellt.

(156) Die Beschlüsse des Finanzausschusses zum Wirtschaftsplan und zu den Einzelprojekten des Globalvolumens wurden vom Landwirtschaftsministerium als bindend angesehen. Es nahm keine eigene Prüfung vor, ob das Land ein erhebliches Interesse am jeweiligen Projekt hat, wie es § 44 i. V. m. § 23 LHO verlangt.⁸⁵ Des Weiteren setzte sich das Ministerium entgegen der VV/VV-K zu § 44 LHO u. a. nicht damit auseinander, ob das Projekt auch

⁸³ Siehe § 50 Abs. 1 LHO M-V. Da der Begriff „umsetzen“ in § 4 Abs. 3 StratG M-V auch im haushaltsrechtlichen Kontext gebraucht wird, ist er gleich zu verstehen.

⁸⁴ Vgl. Dittrich, in: Bundeshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht, 59. Aktualisierung, Stand: 1. Juli 2020, § 50 Nr. 1; Bolte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 72. Ergänzungslieferung, Stand: Mai 2020, § 50 BHO Rn. 5.

⁸⁵ Vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht Zuwendungspraxis, Stand: Oktober 2020, B. III. Rn. 83.

ohne oder mit geringeren Zuwendungen hätte umgesetzt werden können, ob eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert war, ob es keine Anfinanzierung des Projekts darstellte, ob ein vorzeitiger Maßnahmebeginn vorlag oder ob das Einvernehmen verschiedener Bewilligungsstellen herbeizuführen war.

(157) Beim Landwirtschaftsministerium wurden fast alle, beim Justizministerium einige Zuwendungen mit Festbeträgen finanziert. Die VV/VV-K zu § 44 LHO und die einschlägigen Förderrichtlinien sahen jedoch die Anteilfinanzierung als regelmäßige Finanzierungsart vor. Nur in Ausnahmefällen durfte eine Festbetragsfinanzierung gewählt werden. Im Landwirtschaftsministerium lagen die Voraussetzungen dafür jedoch überwiegend nicht vor, da bei vielen Projekten mit Einsparungen gerechnet werden konnte.

(158) Das Landwirtschaftsministerium sicherte zu, dass zukünftig die „Teilfinanzierung“ als Finanzierungsart angewendet werde.

(159) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass konkret die Anteilfinanzierung gemeint ist. Er begrüßt dies.

(160) Darüber hinaus wurden Einzelprojekte mit Vollfinanzierung gefördert. Die VV/VV-K zu § 44 LHO sehen grundsätzlich die Teilfinanzierung vor. Ausnahmen sind zwar zulässig, aber nur, wenn der Zweck des Projekts nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben erfüllt werden kann. Ausgeschlossen ist eine Vollfinanzierung in der Regel, wenn der Zuwendungsempfänger ein wirtschaftliches Interesse an dem Projekt hat. Bei mindestens zwei Projekten⁸⁶ hatten die Zuwendungsempfänger ein eigenes wirtschaftliches Interesse. In solchen Fällen ist eine Vollfinanzierung ohne substantielle Begründung unzulässig.

(161) Das Landwirtschaftsministerium hat sowohl für Einzelprojekte als auch für Projekte aus Globalansätzen des Globalvolumens einen einfachen Verwendungsnachweis⁸⁷ vorgegeben. Die geforderten Nachweise waren grundsätzlich nicht aussagefähig genug. In Kombination mit der überwiegend gewählten Finanzierungsart der Festbetragsfinanzierung war die zweckentsprechende Verwendung der Mittel für die Projekte daher nur eingeschränkt prüffähig.

(162) Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, dass zukünftig für nicht kommunale Zuwendungsempfänger der einfache Verwendungsnachweis nicht mehr zugelassen werde. Den Vordruck für den durch nicht kommunale Zuwendungsempfänger zu erbringenden Ver-

⁸⁶ Hierbei handelt es sich um die Projekte mit der ID-Nr. 231 (Investition Umweltpark Güstrow) und mit der ID-Nr. 225 (Haustierhof Rambow).

⁸⁷ Der einfache Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis ohne Vorlage von Belegen. Dabei sind die Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans mindestens summarisch zusammenzustellen, vgl. Nr. 6.6 ANBest-P.

wendungsnachweis werde es dahingehend ändern, dass der zahlenmäßige Nachweis gemäß dem Muster 7 zu den VV zu § 44 LHO erbracht werde. Zudem werde bei diesen Projekten zukünftig von den Zuwendungsempfängern verlangt, dass dem Verwendungsnachweis Fotos, die den erfolgreichen Projektabschluss dokumentieren, beigelegt werden.

(163) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(164) Aus Sicht des Landesrechnungshofes liegt die Ursache für diese Herangehensweise in der Annahme der Ministerien begründet, die Zweckbestimmung und die Ansätze in der Projektliste seien als „absolut“ zu verstehen. Dies entspricht jedoch nicht dem rechtlichen Charakter des Strategiefonds und seinem Wirtschaftsplan. Nach Auffassung des LVerfG stellen die für die Projekte in der Projektliste bereitgestellten Mittel von Beginn an Haushaltsansätze dar.⁸⁸ Dementsprechend sind sie zu behandeln und umzusetzen. Die Ansätze im Wirtschaftsplan sind insoweit Haushaltsermächtigungen, aber keine Haushaltsverpflichtungen.⁸⁹

Die Herangehensweise der Ministerien ist grundsätzlich der haushaltsrechtlich schwierigen Konstruktion des Strategiefonds geschuldet. Da die Einzelprojekte Haushaltsansätze darstellen, hätten die Regierungsfractionen bzw. deren Abgeordnete bereits bei der Zusammenstellung der Projektlisten prüfen müssen, ob bei den Einzelprojekten die für die Veranschlagung notwendigen Voraussetzungen nach § 23 LHO, wie z. B. das notwendige erhebliche Landesinteresse, vorlagen.

(165) Das Landwirtschaftsministerium wies darauf hin, dass eine Klarstellung zur Bewirtschaftung der Strategiefondsmittel erst mit dem Urteil des LVerfG vom 26. September 2019 erfolgt sei, erste Bewilligungen jedoch bereits 2017 vorgenommen wurden.

(166) Der Landesrechnungshof erkennt die – aufgrund der haushaltsrechtlichen Konstruktion des Strategiefonds – schwierige Situation für die Ministerien an. Diese Konstruktion stellt die Ministerien mit Blick auf eine haushaltsrechtskonforme Umsetzung der Projekte vor große Herausforderungen. Der Landesrechnungshof bleibt jedoch bei seiner Auffassung.

Ungeachtet des Urteils des LVerfG hätten die im Wirtschaftsplan des Strategiefonds ausgebrachten Ansätze für Projekte wegen § 113 i. V. m. § 3 LHO nicht als zu bewilligender „Festbetrag“ sondern als Ermächtigung verstanden werden müssen. Die Festlegung der Projekte durch die Regierungsfractionen bzw. die Abgeordneten entbindet die Ministerien nicht von der Pflicht, die Umsetzung der Projekte vor dem Hintergrund des geltenden Haushaltsrechts

⁸⁸ LVerfG, Urteil vom 26. September 2019, Az.: LVerfG 2/18, Rn. 87 und 96.

⁸⁹ Siehe hierzu auch Tz. 101.

kritisch zu begleiten – insbesondere auf ihre Notwendigkeit zu prüfen (vgl. §§ 6, 23, 44 ggf. i. V. m. § 113 LHO) – und durchzuführen.

(167) Entgegen der Auffassung der Ministerien hätten die Regelungen vorhandener Richtlinien angewendet werden können. Dies hätte auch der Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger stärker Rechnung getragen. Wenn bei Einzelprojekten trotz des Vorhandenseins einer Förderrichtlinie deren Regelungen nicht beachtet wurden, hätte das gesamte Förderverfahren in diesen Fällen anhand der Regelungen der VV/VV-K abgewickelt werden müssen.

(168) Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig bei jedem Bewilligungsverfahren § 44 i. V. m. § 23 LHO, die VV/VV-K zu § 44 LHO sowie, sofern vorhanden, ergänzende oder abweichende Förderrichtlinien beachtet werden.

(169) Das Justizministerium teilte mit, dass es für die im Strategiefonds einzeln veranschlagten Projekte stets die VV zu § 44 der LHO angewendet habe.

Ferner führte es aus: *„Das Justizministerium hatte und hat hinsichtlich des § 4 StratG M-V keine Verwerfungskompetenz, war und ist also nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung an die Vorgabe des § 4 StratG M-V gebunden.“*⁹⁰

Es sehe auch künftig keinen Raum für die Anwendung der Förderrichtlinie „Kirchensanierung“ auf im Wirtschaftsplan veranschlagte Einzelprojekte. Diese seien vielmehr nach den allgemeinen zuwendungsrechtlichen Vorgaben der §§ 23 und 44 LHO sowie den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften zu behandeln.

(170) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich die Stellungnahme des Justizministeriums auf die Rechtslage nach der Novellierung des StratG M-V im Jahr 2020 bezieht. Er bleibt dabei, dass das Justizministerium auch für im Wirtschaftsplan einzeln veranschlagte Projekte seine Förderrichtlinie hätte anwenden können. Gleichzeitig erkennt er jedoch an, dass Landtagsbeschlüsse über gesonderte Haushaltsansätze für Einzelprojekte des Strategiefonds die Nichtanwendung oder eine Abweichung von Förderrichtlinien nach sich ziehen können.

Das Justizministerium verkennt im Übrigen, dass bei Beachtung der zuwendungsrechtlichen Regelungen auch für die in Rede stehenden Einzelprojekte die Zuwendungen als Anteilfinanzierung hätte bewilligt werden müssen.

⁹⁰ Schreiben des Justizministeriums vom 14. Januar 2021.

3 Anhörung des Landesrechnungshofes nach § 103 LHO zu Grundsätzen zur Gewährung von Billigkeitsleistungen

Für die Bewältigung der Corona-Pandemie erließen verschiedene Ministerien Verwaltungsvorschriften für die Bewilligung von Billigkeitsleistungen nach § 53 LHO. Diese beruhten nur zum Teil auf dem mit dem Landesrechnungshof abgestimmten Muster. Die Fachministerien haben außerdem nicht immer deutlich zwischen Billigkeitsleistungen und Zuwendungen unterschieden. Das wäre jedoch notwendig gewesen, da sich die jeweiligen Voraussetzungen und Rechtsfolgen unterscheiden. Da der Begriff der Zuwendung enger umgrenzt und damit spezieller ist, sind Billigkeitsleistungen ohnehin subsidiär gegenüber Zuwendungen.

Die Verwaltungsvorschriften wiesen qualitative Mängel auf wie einen unsystematischen Aufbau, die nicht einheitliche Verwendung von Begriffen sowie unnötige Doppelungen. Bis auf eine wurde keine der Verwaltungsvorschriften veröffentlicht, obwohl bei einigen das Inkrafttreten hiervon abhängig gemacht war.

(171) Der Landtag hat am 1. April 2020 – in Ergänzung zu den Programmen der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie – einen Nachtragshaushalt beschlossen, der u. a. die Einrichtung des Sondervermögens MV-Schutzfonds vorsieht. *„Das Sondervermögen dient der Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie. Der Zweck wurde durch den Gesetzgeber bewusst weit gefasst, um vor allem schnell die vordringlichen Maßnahmen zum gesundheitlichen Schutz der Bevölkerung, zur Stabilisierung der Wirtschaft und gegen drohende Arbeitsplatzverluste ergreifen zu können.“*⁹¹

(172) Für einen Teil der Programme und Maßnahmen können Billigkeitsleistungen nach § 53 LHO gewährt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass es sich um Leistungen aus Gründen der Billigkeit handelt, für die *„Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind“*. Eine VV zu § 53 LHO gibt es in Mecklenburg-Vorpommern – im Gegensatz zum Bund und anderen Ländern – nicht.

(173) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass für viele im MV-Schutzfonds vorgesehene Billigkeitsleistungen Verwaltungsvorschriften erarbeitet wurden und angewendet werden. Dies dient der Vereinfachung und Vereinheitlichung der Verfahren.

⁹¹ Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, „MV-Schutzfonds – Monitoringbericht“, Stand: 13. Oktober 2020, S. 5.

Zu den Verwaltungsvorschriften musste das Finanzministerium seine Einwilligung erteilen und der Landesrechnungshof war anzuhören.⁹²

(174) Da absehbar war, dass die Landesregierung viele verschiedene Programme zur Bewältigung und Überwindung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auflegen wird, hat das Finanzministerium Mustergrundsätze⁹³ bzw. -fördergrundsätze sowohl für Billigkeitsleistungen als auch für Zuwendungen entwickelt und diese mit dem Landesrechnungshof abgestimmt. Es hat die Fachministerien gebeten, diese Mustergrundsätze als Grundlage für die notwendigen konkreten Regelungen zu nutzen.

(175) Dem Landesrechnungshof wurden von April bis Oktober 2020 insgesamt zwölf Verwaltungsvorschriften für die Gewährung von Billigkeitsleistungen vorgelegt. Diese wurden oft als „Grundsätze“ bezeichnet.

(176) Nur sieben der vorgelegten Grundsätze beruhten auf den mit dem Landesrechnungshof abgestimmten Mustergrundsätzen. Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund sich die übrigen vorgelegten Verwaltungsvorschriften nicht an diesen Mustergrundsätzen orientiert haben.

(177) Das Finanzministerium legte für vier der vorgelegten Grundsätze dar, dass die Mustergrundsätze bei der Erstellung zugrunde gelegt und dann die Regelungen an die Notwendigkeiten und Besonderheiten des jeweiligen Förderbereichs angepasst worden seien. Eine generelle unveränderte Übernahme der Mustergrundsätze könne nicht gewährleistet werden, da die Vorlagen nicht immer der „*Philosophie*“ jedes Programms entsprechen würden, sodass es individueller Anpassungen bedürfe. Eine „*Abweichung*“ liege deshalb in der Natur der Sache. Bei einer weiteren Richtlinie liege eine Muster-Richtlinie von Bund und Ländern zugrunde, die wiederum auf einer bei der EU-Kommission notifizierten Bundesrahmenregelung basiere. Zugunsten einer bundeseinheitlichen Regelung sei auf die Verwendung des landeseinheitlichen Musters verzichtet worden.

(178) Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass spezifische Anpassungen für einzelne Bereiche notwendig sein können. Diese waren auch bei den anderen vorgelegten Grundsätzen vorhanden. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes wurden jedoch bei den in Tz. 176 angesprochenen Grundsätzen entweder die Mustergrundsätze nicht zugrunde gelegt oder die Anpassungen gingen über das notwendige Maß hinaus. Auch wenn eine bundeseinheitli-

⁹² § 40 bzw. § 103 LHO.

⁹³ Sie wurden als „*Grundsätze zur Gewährung von Billigkeitsleistungen aus dem MV-Schutzfonds für (...)*“ vorgelegt.

che Regelung gewollt ist, regt der Landesrechnungshof an, sich so weit wie möglich an den Mustergrundsätzen zu orientieren.

(179) Des Weiteren war nicht immer klar, ob es sich bei den vorgelegten Verwaltungsvorschriften um solche zur Gewährung von Billigkeitsleistungen oder zur Bewilligung von Zuwendungen handelte. Die Fachministerien haben nicht immer deutlich zwischen Billigkeitsleistungen und Zuwendungen unterschieden. Dies ist jedoch notwendig, da sich die jeweiligen Voraussetzungen und Rechtsfolgen unterscheiden. Insbesondere muss stets geprüft werden, ob das Ziel einer Billigkeitsleistung nicht auch durch eine Zuwendung erreicht werden kann. Da der Begriff der Zuwendung enger umgrenzt und damit spezieller ist, sind Billigkeitsleistungen subsidiär gegenüber Zuwendungen.⁹⁴ Als Faustformel zur Unterscheidung kann der unterschiedliche Zeitbezug genutzt werden. Billigkeitsleistungen sind auf die Vergangenheit, Zuwendungen auf die Zukunft gerichtet.⁹⁵

Der Landesrechnungshof empfiehlt, zukünftig vor dem Erarbeiten entsprechender Verwaltungsvorschriften genauer zu prüfen, ob eine Billigkeitsleistung vorliegt und ob diese nicht durch eine Zuwendung ersetzt werden kann.

(180) Das Finanzministerium stimmte dem Landesrechnungshof zu, dass seitens der Ressorts nicht immer hinreichend zwischen Zuwendungen und Billigkeitsleistungen differenziert worden sei. Es weise aber auf die gebotene Dringlichkeit hin, die insbesondere im März und April 2020 eine außergewöhnliche Herausforderung dargestellt und die Fachministerien regelrecht zur Vornahme geeigneter Maßnahmen gezwungen habe. Deshalb habe nicht immer eine vertiefte Prüfung und Abstimmung vorgenommen werden können, ob die vorgesehene Billigkeitsleistung durch eine Zuwendung ersetzt werden könne. Es sei eher darum gegangen, *„das am besten geeignete Förderinstrument für die entsprechenden Förderbereiche zu finden“*.

(181) Die besondere und schwierige Situation der Exekutive im März und April 2020 ist auch dem Landesrechnungshof bewusst. Er geht davon aus, dass künftig eine entsprechende Abstimmung zwischen den Fachministerien und dem Finanzministerium erfolgt.

(182) Die vorgelegten Verwaltungsvorschriften wiesen teilweise auch qualitative Mängel auf⁹⁶:

⁹⁴ Vgl. Gröpl, in: Gröpl, BHO, § 53 Rn. 4; von Lewinski/Burbat, in: von Lewinski/Burbat, BHO, § 53 Rn. 6.

⁹⁵ Vgl. auch Dittrich, BHO, § 53 Nr. 2.

„Billigkeitsleistungen sind auf die Vergangenheit gerichtet, Zuwendungen dagegen auf die Zukunft. Billigkeitsleistungen sind Hilfen bei eingetretenen Schäden. Zuwendungen sind Fördermittel für neue Maßnahmen zur Erreichung bestimmter Förderziele. Daher sind zum Beispiel Hilfen für Opfer von Flutkatastrophen Billigkeitsleistungen. Fördermittel für Maßnahmen zum Hochwasserschutz dagegen Zuwendungen.“

⁹⁶ Keine abschließende Aufzählung.

- Sie waren nicht alle systematisch aufgebaut. Regelungen, die bspw. den Empfänger der Billigkeitsleistungen betrafen, befanden sich verstreut in mehreren Nummern der Grundsätze. Ebenso wurden gleichartige Bestimmungen nicht gebündelt dargestellt (z. B. in den Bescheid aufzunehmende Nebenbestimmungen).
- Einige Verwaltungsvorschriften waren zu umfangreich. Sie enthielten Dopplungen oder nicht notwendige Verweise auf bereits definierte Begriffe.
- Begriffe wurden nicht einheitlich verwendet, sodass Inkongruenzen zwischen verschiedenen Regelungen innerhalb der jeweiligen Verwaltungsvorschrift entstanden. Teilweise wichen Verwaltungsvorschrift und Antragsformular in Regelungen und Begrifflichkeiten voneinander ab.
- Die vom Antragsteller abzugebenden Erklärungen in den Antragsformularen waren teilweise unerheblich (z. B. das Wissen um die/Kennen der Verwaltungsvorschrift) oder in den Bescheid aufzunehmende Nebenbestimmungen.
- Handlungsanweisungen an die bewilligende Stelle und Voraussetzungen für die Bewilligung der Leistung wurden nicht immer deutlich von einander abgegrenzt.

Diese Mängel erschweren das Verständnis der Verwaltungsvorschrift. Dies kann zu falschen, ungenauen oder unvollständigen Angaben durch die Antragsteller oder auch zu Fehlern bei der Bewilligungsbehörde führen.

(183) Eine Verwaltungsvorschrift enthielt eine in den Bewilligungsbescheid aufzunehmende Regelung, nach der der Empfänger die Billigkeitsleistung in der ihm nicht zustehenden Höhe zurückzahlen sollte, soweit die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr vorlagen. Die Höhe der Billigkeitsleistung sollte sich also automatisch reduzieren. Ob allerdings die Bewilligungsvoraussetzungen für eine Billigkeitsleistung vorliegen, unterliegt einer rein verwaltungsinternen Beurteilung, die nicht vom Empfänger der Billigkeitsleistung vorgenommen werden kann.

Im Ergebnis zöge eine solche Regelung im Bewilligungsbescheid und deren Nichtbeachtung durch den Adressaten keine Folgen für ihn nach sich. Die Behörde kann nur durch Rücknahme oder Widerruf handeln. Bei begünstigenden Verwaltungsakten ist dies jedoch nur unter engen Voraussetzungen und zeitlich begrenzt erlaubt.

Der Landesrechnungshof empfahl deshalb, mit vorläufigen und Schlussbescheiden sowie Mitteilungspflichten zu arbeiten.

(184) Der Landesrechnungshof empfiehlt nachdrücklich, dass die Landesregierung eine VV zu § 53 LHO erlässt, die allgemeine Grundlagen und Verfahrensweisen für die Gewährung

von Billigkeitsleistungen enthält. Insbesondere erscheinen dem Landesrechnungshof Hinweise zu Aufbau, Inhalt und Gestaltung von Verwaltungsvorschriften für die Gewährung von Billigkeitsleistungen sowie für die notwendigen Inhalte des Bescheids wichtig.

(185) Das Finanzministerium nahm die Anregung zur Kenntnis, teilte die Auffassung allerdings nicht. Eine VV zu § 53 LHO würde zu diesem Zeitpunkt einen hohen Verwaltungsaufwand bedeuten. Dieser erscheine nicht gerechtfertigt, da es sich um eine kurzfristige und zeitlich begrenzte Häufung von Hilfsprogrammen handle, die Billigkeitsleistungen zum Gegenstand hätten. Zudem erscheine aufgrund der Vielfältigkeit der Inhalte von Billigkeitsleistungen die Vorgabe eines Musters die geeignetere Variante. Ein solches könne an den jeweiligen Einzelfall angepasst werden und so den Besonderheiten entsprechen.

Aus Sicht des Finanzministeriums erscheine es hinnehmbar, dass es – wie auch in den mit dem Landesrechnungshof abgestimmten Mustergrundsätzen – zu scheinbaren Dopplungen komme, da z. B. sowohl die Regelungen für die Bewilligungsbehörde (z. B. Auszahlungsregelungen) als auch Regelungen für den Empfänger (z. B. Nebenbestimmungen) in einer Verwaltungsvorschrift geregelt würden.

(186) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass eine VV zu § 53 LHO weder ungewöhnlich ist noch in ihrer Anwendbarkeit zeitlich begrenzt sein dürfte.

Er geht davon aus, dass unabhängig von der aktuellen „*kurzfristigen und zeitlich begrenzten Häufung von Hilfsprogrammen*“, im Rahmen derer Billigkeitsleistungen gewährt werden, immer wieder die Notwendigkeit für derartige Programme gesehen werden wird.

Billigkeitsleistungen wurden in der Vergangenheit z. B. im Zusammenhang mit dem Elbhochwasser oder den Dürreschäden gewährt. Aktuell dürfte es sich auch bei Zuwendungen, die zur „*Minderung wirtschaftlicher Belastungen bei Schäden an Haus- und Nutztieren*“ bewilligt werden, um Billigkeitsleistungen handeln. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass auch im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie weiterhin Billigkeitsleistungen gewährt werden, solange die Pandemie nicht vollends überwunden ist.

Der Landesrechnungshof sieht insoweit erhebliche Vorteile in einer VV zu § 53 LHO.

Die aktuell vorliegenden Mustergrundsätze mussten wie auch die jeweils konkreten VV in sehr kurzer Zeit erarbeitet werden. Sie bedürfen der Überarbeitung. Der Landesrechnungshof hatte bereits in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Grundsätze zu stark an zuwendungsrechtliche Regelungen angelehnt sind und die darin formulierten Anforderungen möglicherweise unbürokratische schnelle Hilfen behindern. Der Landesrechnungshof hat auch angeregt, die Regelungen zum „*Nachweisverfahren*“ erneut zu prüfen, da diese

dem Zweck der Billigkeitsleistungen, Hilfen bei eingetretenen Schäden zu leisten, widersprechen.

In einer VV zu § 53 LHO sollten grundsätzliche Regelungen getroffen werden, die insbesondere die Gleichbehandlung der Antragsteller befördern und die Fachministerien von der Regelung allgemeiner Vorgaben entlasten, indem sie sich auf die bereichsspezifischen Besonderheiten konzentrieren könnten. Im Übrigen stünde es den Fachministerien frei, im Einzelfall von der VV abweichende Regelungen zu treffen.

(187) Nur eine der Verwaltungsvorschriften für Billigkeitsleistungen wurde im Amtsblatt veröffentlicht. Dies ist zum einen deshalb irritierend, da sechs der vorgelegten Verwaltungsvorschriften ihr Inkrafttreten von ihrer Veröffentlichung abhängig machen. Zum anderen sollen Verwaltungsvorschriften veröffentlicht werden, wenn sie ein Verhalten vorschreiben, „*das Auswirkungen auf Dritte haben kann*“.⁹⁷ Dies ist bei den vorgelegten Verwaltungsvorschriften der Fall. Die Veröffentlichung dient der Transparenz des Verwaltungsverhandelns und zur Information der Öffentlichkeit. Nur ausnahmsweise darf hiervon abgewichen werden. Ein solcher Ausnahmefall liegt jedoch nicht vor.

Der Landesrechnungshof empfiehlt deshalb die Veröffentlichung derartiger Verwaltungsvorschriften.

(188) Abschließend weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass er nach § 103 LHO vor dem Erlass einer Verwaltungsvorschrift zur Durchführung der LHO immer anzuhören ist. Auch besondere Situationen entbinden die Landesregierung nicht davon, gesetzliche Vorgaben einzuhalten. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass dies künftig beachtet wird.

(189) Mindestens sechs der vorgelegten Verwaltungsvorschriften sollten rückwirkend in Kraft treten. Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass Verwaltungsvorschriften grundsätzlich nicht rückwirkend in Kraft treten. Sollen Vorschriften rückwirkend in Kraft treten, bedarf es vorab einer besonderen Zulässigkeits- und Zweckmäßigkeitprüfung,⁹⁸ da bspw. Fälle sog. „echter Rückwirkung“ grundsätzlich verboten sind.

⁹⁷ § 17 Abs. 1 Satz 3 GGO II.

⁹⁸ Vgl. Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Teil C 11.6 (Rn. 465 ff.).

IV. Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2019

1 Haushaltsrechnung

1.1 Allgemeines

(190) 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.⁹⁹

(191) Die Kurzfassung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht wird den Abgeordneten sowie der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Die Jahresrechnung 2019 (Kurzfassung) wurde dem Landtag am 18. November 2020 (Drs. 7/5569) zur Entlastung vorgelegt.

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 2019 inklusive Anlagen lagen dem Landesrechnungshof am 7. Oktober 2020 vollständig vor.

1.2 Mitteilung nach § 97 Abs. 1 LHO

(192) Die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2019 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

(193) Das Haushaltsjahr 2019 schließt mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils rd. 9.346,3 Mio. Euro ab. Das kassenmäßige Jahresergebnis 2019 (Saldo zwischen Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen ohne Haushaltsreste) war damit ausgeglichen. Da aus Vorjahren

⁹⁹ Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V i. V. m. § 114 LHO.

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

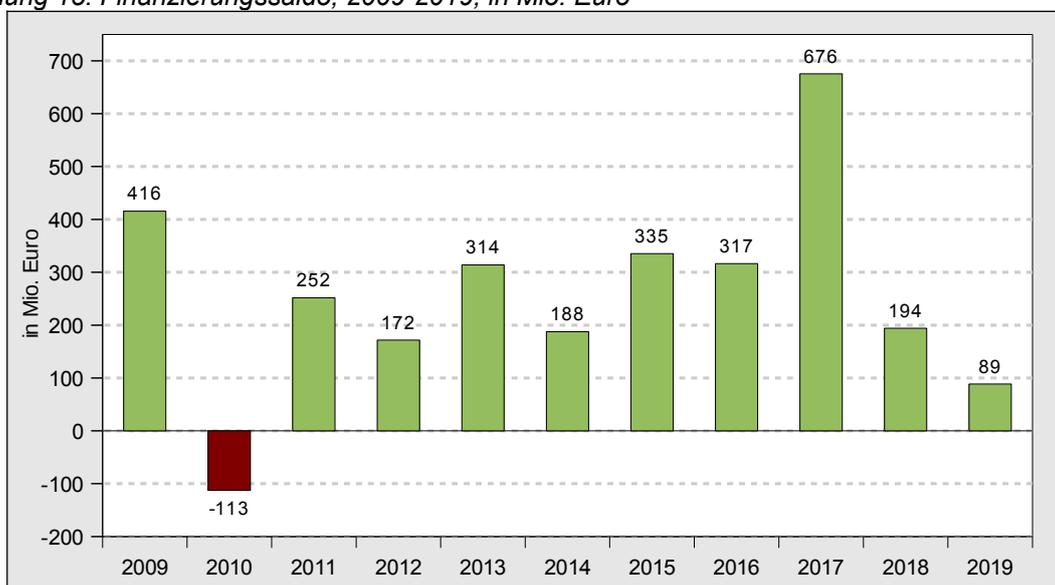
Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben um rd. 623,6 Mio. Euro (7,1 %).

(194) 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 2019 wurde mit einem Finanzierungsdefizit von rd. 16,8 Mio. Euro geplant. Der kassenmäßige Abschluss weist dagegen einen Finanzierungsüberschuss von rd. 88,6 Mio. Euro (vgl. Abbildung 15) aus.

Der Saldo von Entnahmen aus und Zuführungen an Rücklagen betrug rd. -88,6 Mio. Euro. Als Folge dessen war das kassenmäßige Jahresergebnis ausgeglichen (kein Überschuss, kein Fehlbetrag).

Abbildung 15: Finanzierungssaldo, 2009-2019, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

1.4 Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)

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

In der Haushaltsrechnung wird für das rechnungsmäßige Jahresergebnis¹⁰⁰ 2019 ein Defizit von rd. 172,9 Mio. Euro nachgewiesen. Dieser ergibt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (0,00 Euro; vgl. Tz. 193) zuzüglich des Unterschiedsbetrags zwischen den aus 2018 übertragenen Haushaltsresten (rd. 332,1 Mio. Euro) einschließlich Entlastung durch Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 2019 (0,00 Euro) und des Unterschiedsbetrags zwischen den nach 2020 übertragenen Haushaltsresten (rd. -505,1 Mio. Euro) einschließlich Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 2020 (0,00 Euro).

1.5 Haushaltsreste

(196) 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.

(197) Aus dem Haushaltsjahr 2019 wurden Einnahmereste von rd. 1.362,9 Mio. Euro und Ausgabereste von rd. 1.868 Mio. Euro in das Haushaltsjahr 2020 übertragen (vgl. Tabelle 13). Die Deckungslücke zwischen Einnahme- und Ausgabereste beträgt damit 505,1 Mio. Euro.

Tabelle 13: Verteilung der Haushaltsreste auf die Einzelpläne, 2019, in Euro

Epl.	Geschäftsbereich	Einnahmereste	Ausgabereste
01	Landtag	0,00	13.819.027,85
02	Landesrechnungshof	0,00	60.614,00
03	Ministerpräsidentin – Staatskanzlei –	147.890,09	5.801.900,00
04	Ministerium für Inneres und Sport	145.676,29	24.520.073,20
05	Finanzministerium	0,00	1.445.534,66
06	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit	830.956.628,49	512.232.876,84
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	8.663,68	123.099.172,04
08	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt	472.614.158,03	506.911.615,93
09	Justizministerium	4.825,92	3.336.456,42
10	Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung	50.867,63	1.290.415,83
11	Allgemeine Finanzverwaltung	787.194,87	28.339.664,85
12	Hochbaumaßnahmen des Landes	43.562.998,38	189.942.846,23
14	Landesverfassungsgericht	0,00	0,00
15	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung	14.593.729,93	457.150.211,60
	Summe	1.362.872.633,31	1.867.950.409,45

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Seit dem Haushaltsjahr 2011 übersteigen die Ausgabereste fort dauernd die Einnahmereste.

¹⁰⁰ § 83 Nr. 2 LHO.

Die Deckungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben erhöhte sich dabei von anfänglich 140,0 Mio. Euro (2011) auf 505,1 Mio. Euro (2019). Der Landesrechnungshof hat wiederholt auf die daraus resultierenden Risiken für den Ausgleich des Haushalts im Jahr der Inanspruchnahme unter gleichzeitiger Zunahme des Verschuldungsrisikos hingewiesen.¹⁰¹ Angesichts der immensen Deckungslücke zwischen Einnahme- und Ausgabenresten sowie der gegenwärtigen finanziellen Herausforderungen fordert der Landesrechnungshof das Finanzministerium auf, die bisherige Strategie bei der Übertragung von Haushaltsresten zu ändern. Die übertragenen Ausgabeermächtigungen dürfen den Haushaltsausgleich nicht gefährden.

(198) Das Finanzministerium teilt die Bedenken des Landesrechnungshofes hinsichtlich der Risiken. Daher werde es gemäß Reste-Erlass 2020 ab sofort seine Einwilligung in die Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten – noch stärker als bisher – von gleichzeitigen Einsparangeboten der Ressorts für das Jahr der Inanspruchnahme abhängig machen.

Hiervon ausgenommen sei jedoch die Übertragung von Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen (Drittmitteln) einschließlich deren Komplementärfinanzierung.

(199) Der Landesrechnungshof begrüßt zwar grundsätzlich die Bestrebungen des Finanzministeriums. Er weist aber darauf hin, dass der überwiegende Anteil der Ausgabereste auf Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen einschließlich Komplementärfinanzierung zurückzuführen ist. Insofern wird die o. g. Regelung nahezu wirkungslos bleiben. Für eine signifikante Reduzierung der Deckungslücke zwischen Einnahme- und Ausgaberesten hält der Landesrechnungshof daher Einsparungen an anderer Stelle im Haushalt für zwingend notwendig. Alternativ kämen z. B. eine Änderung der gegenwärtigen Veranschlagungspraxis¹⁰² oder eine entsprechende Vorsorge im Haushalt in Betracht.

1.6 Haushaltsüberschreitungen

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

¹⁰¹ 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, Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tz. 95 ff sowie Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tz. 172.

¹⁰² Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tz. 97.

Der Gesamtbetrag an über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministers betrug für das Haushaltsjahr 2019 rd. 49,2 Mio. Euro (Vorjahr rd. 44,2 Mio. Euro) und erreichte rd. 0,6 % des geplanten Ausgabevolumens.

Der überwiegende Anteil entfiel mit rd. 49,1 Mio. Euro auf die eingewilligten über- und außerplanmäßigen Ausgaben. Davon resultieren rd. 32,5 Mio. Euro aus der Erstattung an Landkreise und kreisfreie Städte im Rahmen des Unterhaltsvorschussgesetzes.

Die Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministers betrugen rd. 0,1 Mio. Euro.

Tabelle 14: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2019, in Euro

Epl.	Geschäftsbereich	Überschreitungen				Gesamt je Epl.	
		mit Einwilligung nach § 37 Abs. 1 LHO		ohne Einwilligung			
Fallzahl/Gesamtbetrag in Euro							
04	Ministerium für Inneres und Europa	1	2.655.271,95	1	1.764,16	2	2.657.036,11
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	4	7.704.288,91	0	0,00	4	7.704.288,91
08	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt	0	0,00	1	7.652,28	1	7.652,28
10	Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung	4	35.609.377,15	0	0,00	4	35.609.377,15
11	Allgemeine Finanzverwaltung	1	3.176.401,63	0	0,00	1	3.176.401,63
15	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung	0	0,00	2	80.624,54	2	80.624,54
	Gesamt	10	49.145.339,64	4	90.040,98	14	49.235.380,62

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern.

1.7 Verpflichtungsermächtigungen

(201) 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).

(202) Die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen waren für das Haushaltsjahr 2019 mit rd. 1.007,6 Mio. Euro veranschlagt. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden

- gemäß § 17 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2018/2019 um rd. 99,4 Mio. Euro,
- gemäß § 17a Haushaltsgesetz 2018/2019 um rd. 7,6 Mio. Euro sowie
- gemäß § 18 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2018/2019 um rd. 47,4 Mio. Euro

auf insgesamt rd. 1.162,0 Mio. Euro erhöht.

Die tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen lagen mit rd. 573,4 Mio. Euro bei rd. 49,34 % der bestehenden Ermächtigungen (Vorjahr 51,9 %).

1.8 Globale Minderausgaben

(203) 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.

(204) Für das Haushaltsjahr 2019 waren globale Minderausgaben zum Ausgleich dringlicher Mehrbedarfe i. H. v. 3,0 Mio. Euro und für die „*Globale Personalminderausgabe*“ von rd. 65,5 Mio. Euro veranschlagt. Insgesamt entsprach dies rd. 0,84 % der insgesamt für 2019 veranschlagten Ausgaben (rd. 8.140,8 Mio. Euro) und damit einer haushaltsrechtlich nicht zu beanstehenden Größenordnung.

2 Einzelrechnungsprüfung

2.1 Einleitung

(205) Nach der Einführung eines stichprobenbasierten Verfahrens im Vorjahr hat der Landesrechnungshof die ordnungsgemäße Belegung der Ausgaben auch für das Haushaltsjahr 2019 mit diesem Verfahren geprüft. Die zufällige Auswahl einer repräsentativen Anzahl von Buchungen aus der Grundgesamtheit aller Buchungen ermöglicht einen Rückschluss auf die ordnungsgemäße Belegung der Ausgaben im gesamten Landeshaushalt. Grundsätzlich kann damit jede Dienststelle und jeder Titel Teil der Prüfung sein. Von besonderem Interesse war damit auch, ob die im Vorjahr getroffenen Feststellungen bei der Prüfung der Belege des Haushaltsjahres 2019 erneut auftreten.

(206) Zur zufälligen Auswahl der zu prüfenden Belege wendet der Landesrechnungshof ein zweistufiges statistisches Verfahren an. Im ersten Schritt wurde aus der Gesamtheit aller Dienststellen, die im Haushaltsjahr 2019 Auszahlungen vorgenommen haben, eine Auswahl von 30 Dienststellen zufällig gezogen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Dienststelle bereits in den Vorjahren Teil der Stichprobe war. In einem zweiten Schritt wurden bei diesen 30 Dienststellen ebenfalls zufällig je 80 Buchungen aus deren gesamtem Tätigkeitsbereich gezogen. Insgesamt umfasste die Prüfung damit 2.400 Buchungen.¹⁰³

Aufgrund der Besonderheiten einzelner Titel oder Sachverhalte wurde die Grundgesamtheit der zu prüfenden Buchungen vorab um diese Sonderfälle bereinigt (relevante Grundgesamtheit).¹⁰⁴

(207) Gemäß § 75 LHO gilt: *„Alle Buchungen sind zu belegen.“* Die Verwaltungsvorschrift führt dazu näher aus: *„Für die Anordnung zur Leistung oder zur Annahme einer Zahlung und zur Buchung sind Belege erforderlich, die Zweck und Anlass für die Erstellung einer Anordnung zweifelsfrei erkennen lassen (begründende Unterlagen)“.*¹⁰⁵ Der Landesrechnungshof hat daher neben der formellen Ordnungsmäßigkeit der Anordnung auch das Vorhandensein sowie die Plausibilität der begründenden Unterlagen, beispielsweise der Rechnungen, geprüft. Grundlage der Prüfung waren die LHO sowie die zugehörigen Verwaltungsvorschriften.

¹⁰³ Zur Einführung des neuen Verfahrens siehe Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 267 ff.

¹⁰⁴ Dies betrifft neben den Einnahmebuchungen auch Buchungen, die aus sogenannten Vorverfahren in das HKR-Verfahren des Landes gelangen. Um prüfungsfreie Räume zu vermeiden, werden diese Sachverhalte regulär durch die zuständigen Fachreferate des Landesrechnungshofes geprüft.

¹⁰⁵ VV Nr. 1.1.3 zu §§ 70 bis 80 LHO.

(208) Die bei der Prüfung festgestellten Fehler wurden in wesentliche und sonstige Fehler unterschieden. Ein Fehler ist wesentlich, wenn ein finanzieller Schaden für das Land entstanden ist oder hätte entstehen können. Als wesentliche Fehler gelten auch Verstöße gegen die LHO und hier insbesondere gegen die Haushaltsgrundsätze. Sonstige Fehler sind vor allem formeller Natur und eng mit den Abläufen im HKR-Verfahren verbunden. Die sonstigen Fehler gehen nicht in die Berechnung der Fehlerquote ein.

(209) Da die Feststellungen des Landesrechnungshofes zum Haushaltsjahr 2018 erst nach Abschluss des Haushaltsjahres 2019 veröffentlicht worden sind, war zu erwarten, dass insbesondere die festgestellten systematischen Fehler bei der Einzelrechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2019 grundsätzlich weiterhin auftreten.

2.2 Statistisch ermittelte Fehlerquote

(210) Bei 619 der 2.400 geprüften Buchungen wurden wesentliche Fehler festgestellt. Wie im Vorjahr unterscheidet sich die Verteilung der Fehler deutlich. Während bei einzelnen Dienststellen alle geprüften Buchungen fehlerhaft waren, wurden bei anderen keine Fehler festgestellt.

Mithilfe eines mathematisch-statistischen Verfahrens kann mit den vorliegenden Feststellungen auf die Fehlerquote in der relevanten Grundgesamtheit aller Buchungen des Landes geschlossen werden. Hierzu werden im ersten Schritt die Fehlerquoten je Dienststelle ermittelt. Im zweiten Schritt werden diese Fehlerquoten mit dem Anteil der Buchungen der jeweiligen Dienststelle an der Grundgesamtheit gewichtet. Es ergibt sich eine geschätzte Fehlerquote von 9,7 %.¹⁰⁶

(211) Gegenüber dem Vorjahr (33,8 %) sinkt die geschätzte Fehlerquote damit deutlich. Dies liegt vor allem am geringeren Anteil der Buchungen von Dienststellen mit systematischen Fehlern im Anordnungsverfahren.¹⁰⁷

Dies darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass auch im Haushaltsjahr 2019 bei einzelnen Dienststellen nach wie vor ein erheblicher Anteil der Buchungen wesentliche Fehler aufwies. Der Landesrechnungshof sieht es kritisch, dass die Regeln der LHO sowie der zugehörigen Verwaltungsvorschriften nicht mit der zu erwartenden Sorgfalt beachtet werden. Auch wenn nicht jeder festgestellte Fehler unmittelbar einen finanziellen Schaden für das Land bedeutet, ist es dringend erforderlich, dass das Land Maßnahmen zur Reduzierung der Fehler ergreift.

¹⁰⁶ Die Fehlerquote aller Buchungen der Grundgesamtheit liegt mit 95 %-iger Wahrscheinlichkeit zwischen 5,2 % und 14,3 %.

¹⁰⁷ Vgl. auch Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tz. 272.

2.3 Einzelfeststellungen

2.3.1 Belegung der Buchungen

(212) Alle Buchungen sind zu belegen.¹⁰⁸ Zu den Belegen zählen die Anordnung sowie die begründenden Unterlagen.

Die Originale der Anordnungen sind so lange vorzuhalten, wie die Anordnung aktiv ist. Der Anordnung sind die begründenden Unterlagen beizufügen. Die Angaben auf der Anordnung hinsichtlich Höhe, Empfänger und Zahlungsgrund müssen mit den zahlungsbegründenden Unterlagen übereinstimmen.

(213) Drei Buchungen¹⁰⁹ der Stichprobe waren nicht prüfbar, da weder zahlungsbegründende Unterlagen noch die Anordnungen vorlagen.

In 67 Fällen¹¹⁰ wurden die Originale der Anordnungen nicht vorgelegt. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um Allgemeine Auszahlungsanordnungen, die teilweise nicht mehr auffindbar waren. Einige Dienststellen legten stattdessen unterzeichnete Nachdrucke oder eine Kopie der Ursprungsanordnung vor.

Für 23 Buchungen¹¹¹ lagen die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht oder nicht vollständig vor. In der Mehrheit der Fälle erfolgte die Zahlung auf Grundlage einer Bestelleingangsbestätigung anstelle einer Rechnung.

Zudem stimmten die Angaben auf der Anordnung nicht immer mit denen der zahlungsbegründenden Unterlagen überein.¹¹² So wurden beispielsweise Zahlungen an den falschen Zahlungspartner vorgenommen, zu hohe oder zu geringe Zahlungen geleistet oder ein von der Rechnung abweichender Zahlungsgrund angegeben.

(214) Gültige, aber nicht mehr auffindbare (Allgemeine) Anordnungen führten in den vergangenen Jahren immer wieder zu Beanstandungen des Landesrechnungshofes. Ihm ist be-

¹⁰⁸ § 75 LHO. Siehe auch Tz. 207.

¹⁰⁹ Naturpark Am Stettiner Haff (1); StALU Vorpommern (2).

¹¹⁰ Biosphärenreservat Schaalsee-Elbe (3); Finanzamt Güstrow (3); JVA Stralsund (1); Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei (1); Landeskriminalamt (3); Landeszentrale für politische Bildung (2); Landwirtschaftsministerium (2); Naturparke Feldberger Seenlandschaft (8), Mecklenburgische Schweiz und Kummerower See (7) und Am Stettiner Haff (18); StÄLU Mecklenburgische Seenplatte (10), Vorpommern (4) und Westmecklenburg (1); Straßenbauamt Neustrelitz (4).

¹¹¹ Biosphärenreservat Schaalsee-Elbe (1); Landesamt für Gesundheit und Soziales MV, Zentrale (1); Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei (1); Naturparke Mecklenburgische Schweiz und Kummerower See (4), Feldberger Seenlandschaft (1) sowie Am Stettiner Haff (5); StÄLU Mecklenburgische Seenplatte (5) und Westmecklenburg (5).

¹¹² Arbeitsgericht Stralsund (3); Finanzamt Güstrow (3); Justizministerium (2); JVA Stralsund (1); Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei (1); StALU Westmecklenburg (2).

wusst, dass die Dienststellen die fehlenden Anordnungen auch in Zukunft nicht werden vorlegen können.

Für diese Fälle empfiehlt der Landesrechnungshof daher, mit Hilfe des HKR-Verfahrens einen Nachdruck der Anordnung zu erzeugen. Auf dem Nachdruck sind die Verantwortlichkeiten im Anordnungsverfahren zu bescheinigen. Gleichzeitig ist zu dokumentieren, dass es sich um einen Ersatz für die abhanden gekommene Original-Anordnung handelt. Die Ersatz-Anordnung ist bis zum Ende ihrer Gültigkeit (inkl. Aufbewahrungsfristen) vorzuhalten.

In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass Allgemeine Anordnungen und Daueranordnungen regelmäßig auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen sind.

2.3.2 Verstoß gegen Haushaltsgrundsätze

Notwendigkeit von Ausgaben; Bruttoprinzip und Grundsatz der Jährlichkeit

(215) Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind.¹¹³

Die Einnahmen und Ausgaben sind mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel (Bruttoprinzip) zu buchen, soweit sich aus dem Haushaltsplan nichts anderes ergibt.¹¹⁴ 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.¹¹⁵

Zudem sind Zahlungen nach Haushaltsjahren getrennt zu buchen (Grundsatz der Jährlichkeit).¹¹⁶ Daraus folgend sind Zahlungen grundsätzlich für das Haushaltsjahr zu buchen, in dem sie eingegangen oder geleistet worden sind.¹¹⁷ Zahlungen, die im abgelaufenen Haushaltsjahr fällig waren, sind in den Büchern des abgelaufenen Haushaltsjahres zu buchen, so lange die Bücher nicht geschlossen sind.¹¹⁸ Ausgaben, die im neuen Jahr fällig werden, sind für das neue Haushaltsjahr zu buchen.¹¹⁹

¹¹³ § 6 LHO.

¹¹⁴ § 35 i. V. m. § 15 LHO.

¹¹⁵ Nr. 4.1 VV zu § 35 LHO.

¹¹⁶ § 72 Abs. 1 LHO

¹¹⁷ § 72 Abs. 2 LHO.

¹¹⁸ § 72 Abs. 3 LHO.

¹¹⁹ § 72 Abs. 4 Nr. 2 LHO.

(216) In neun Fällen waren die Ausgaben zur Aufgabenerfüllung des Landes nicht notwendig¹²⁰ und somit unzulässig. Dies betraf Doppelzahlungen, Mahngebühren aufgrund verspäteter Zahlungen sowie rechtswidrig gewährte Reisekosten.

Zudem wurde der Grundsatz der sachlichen Bindung in sieben Fällen missachtet und Ausgaben beim sachlich falschen Titel gebucht.¹²¹

In acht Fällen¹²² wurde der Grundsatz der Jährlichkeit missachtet und Zahlungen im falschen Haushaltsjahr gebucht.

Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

(217) Ausgaben dürfen nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.¹²³ Die Inanspruchnahme der Haushaltsmittel muss daher der Sache und dem Zeitpunkt nach erforderlich sein.

Erforderlich dem Zeitpunkt nach heißt, die Leistung der Ausgaben muss bei sachgerechtem Verhalten unaufschiebbar sein. Zahlungen dürfen nur geleistet werden, wenn sie fällig sind. Daraus folgt, dass Zahlungsfristen unter Einhaltung des Zahlungsziels auszuschöpfen und eingeräumte Zahlungsvorteile (Skonto) zu nutzen sind.

(218) In 201 Fällen¹²⁴ wurden Zahlungen entweder vor oder nach Fälligkeit geleistet. Die Naturparke, die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt sowie das Straßenbauamt Neustrelitz zahlten regelmäßig mehrere Tage bis zu mehreren Wochen nach Fälligkeit der Rechnung. Bei Zahlung nach Fälligkeit riskieren die Dienststellen regelmäßig nicht notwendige Ausgaben für Mahngebühren und Säumniszuschläge (vgl. Tz. 216).

Für 127 Buchungen wurden den Dienststellen Skonto eingeräumt, welches in 13 Fällen¹²⁵ ungenutzt blieb. Dadurch hat das Land insgesamt 359,92 Euro zu viel ausgegeben.

¹²⁰ Justizministerium (1); Institut für Qualitätsentwicklung M-V (3); Landeszentrale für politische Bildung (5).

¹²¹ Landeskriminalamt (1); Arbeitsgericht Stralsund (1); Biosphärenreservat Schaalsee-Elbe (1); Landeszentrale für politische Bildung (4).

¹²² Arbeitsgericht Stralsund (1); Finanzamt Güstrow (1); JVA Stralsund (1); Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei (1); Landeskriminalamt (1); Oberverwaltungsgericht (1); StÄLU Westmecklenburg (2).

¹²³ § 34 Abs. 2 S. 1 LHO.

¹²⁴ Amt für Raumordnung und Landesplanung (1); Arbeitsgericht Stralsund (2); Biosphärenreservat Schaalsee-Elbe (3); Finanzamt Güstrow (4); Institut für Qualitätsentwicklung M-V (1); Justizministerium (1); JVA Stralsund (13); Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei (2); Landeszentrale für politische Bildung (1); Landeskriminalamt (1); Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit M-V (21); Naturparke Am Stettiner Haff (17); Feldberger Seenlandschaft (18); Mecklenburger Schweiz und Kummerower See (31); Oberverwaltungsgericht (27); Polizeiinspektion Stralsund (1); StÄLU Mecklenburger Seenplatte (6); Vorpommern (10) und Westmecklenburg (8); Straßenbauamt Neustrelitz (32); Wirtschaftsministerium (1).

¹²⁵ Finanzamt Güstrow (1); Landesamt für Gesundheit und Soziales, Zentrale (1); Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei (2); Landeskriminalamt (2); Naturparke Am Stettiner Haff (1) und Mecklenburgische Schweiz und Kummerower See (2); StÄLU Mecklenburgische Seenplatte (1), Vorpommern (1) und Westmecklenburg (1); Wirtschaftsministerium (1).

2.3.3 Anordnungsverfahren

(219) Um eine Zahlung leisten zu können, ist eine Anordnung erforderlich.¹²⁶ Die Verantwortlichkeiten im Anordnungsverfahren umfassen die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie die Ausübung der Anordnungsbefugnis. Die Befugnis zum Erteilen von Anordnungen liegt zunächst bei den BfH. Diese können die Anordnungsbefugnis auf andere Bedienstete der Dienststelle übertragen.¹²⁷ Die Namen und Unterschriftsproben der zur Anordnung berechtigten Personen sind zu dokumentieren.¹²⁸ Die sachliche und rechnerische Richtigkeit sowie die Ausübung der Anordnungsbefugnis sind durch Unterschrift und beim Anordnungsbefugten zusätzlich unter Angabe des Datums zu bescheinigen.¹²⁹

(220) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass 316 Buchungen¹³⁰ mangels Übertragung der Anordnungsbefugnis, mangels Unterzeichnung eines Anordnungsbefugten auf dem Anordnungsvordruck oder aufgrund einer den Unterschriftsproben nicht zuordenbaren Unterschrift nicht angeordnet waren. Daneben fehlte in drei Fällen die Bescheinigung der rechnerischen¹³¹ und in 194 Fällen der sachlichen¹³² Richtigkeit. Des Weiteren unterzeichneten die Anordnungsbefugten bei 523 Buchungen ohne Angabe des Datums.¹³³

(221) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Zuständigkeiten im Anordnungsverfahren bei personellen oder organisatorischen Änderungen überprüft und ggf. angepasst werden. Änderungen sind zu dokumentieren.

¹²⁶ Vgl. § 70 S. 2 LHO.

¹²⁷ Vgl. Nr. 3.1.1 VV zu § 9 LHO.

¹²⁸ Vgl. 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. Die schriftliche Übertragung der Anordnungsbefugnis durch den BfH mit Unterschriftsprobe des zur Anordnung Berechtigten betrifft das Anordnungsverfahren im manuellen Verfahren, d. h. alle Zahlungen, die direkt ohne ein Vorverfahren mit Hilfe des HKR-Verfahrens ProFiskal abgewickelt werden.

¹²⁹ Vgl. Nr. 2.2.4.2 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

¹³⁰ Amtsgericht Waren, Zweigstelle Neustrelitz (80); Amt für Raumordnung und Landesplanung (2); Arbeitsgericht Stralsund (80); Energieministerium (1); Institut für Qualitätsentwicklung (7); Landesförderinstitut (59); Landeszentrale für politische Bildung (5); Landesamt für Straffälligenhilfe (1); Landwirtschaftsministerium (1); Technologie-Beratungs- Institut GmbH (80).

¹³¹ Arbeitsgericht Stralsund (1); Landesamt für Straffälligenarbeit (1); StÄLU Mecklenburgische Seenplatte (1).

¹³² Arbeitsgericht Stralsund (1); Naturparke Am Stettiner Haff (54), Feldberger Seenlandschaft (69) sowie Mecklenburgische Schweiz und Kummerower See (68); StÄLU Mecklenburgische Seenplatte (1) und Westmecklenburg (1).

¹³³ Amt für Raumordnung und Landesplanung (78); Amt für das Biosphärenreservat Schaalsee-Elbe (5); Energieministerium (1); Fachschule für Agrarwirtschaft (43); Finanzamt Güstrow (77); Justizministerium (51); JVA Stralsund (28); Landesamt für Lebensmittelsicherheit, Landwirtschaft und Fischerei (7); Landeskriminalamt (1); Landeszentrale für politische Bildung (73); Landesamt für Straffälligenhilfe (59); Landwirtschaftsministerium (1); Naturpark Feldberger Seenlandschaft (1); Oberverwaltungsgericht (6); Polizeiinspektionen Anklam (1) und Stralsund (80); StÄLU Mecklenburgische Seenplatte (8), Vorpommern (1) und Westmecklenburg (2).

3 Vermögensübersicht

(222) Das Finanzministerium hat jährlich eine Übersicht über den wert- bzw. mengenmäßigen Bestand (inkl. Veränderungen) des Vermögens und der Schulden im jeweiligen Haushaltsjahr (Vermögensübersicht) zu erstellen. Diese ist dem Landesrechnungshof gemeinsam mit der Haushaltsrechnung vorzulegen.¹³⁴

3.1 Entwicklung des Vermögens

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

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

Zum 31. Dezember 2019 betrug das Liegenschaftsvermögen des Landes rd. 1.691 Mio. m² (vgl. Tabelle 15) und verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 8,8 Mio. m² (-0,52 %). Reduziert hat sich vor allem die Fläche der unbebauten Liegenschaften.

(224) Das Kapitalvermögen des Landes belief sich zum Ende des Haushaltsjahres 2019 auf 5.862,3 Mio. Euro. Dies entspricht einer Erhöhung gegenüber dem korrigierten Endbestand des Vorjahres um 659,4 Mio. Euro bzw. 12,67 %.

Ursächlich für den Anstieg ist vor allem ein deutlicher Nettovermögenszuwachs bei den Sondervermögen von 691,6 Mio. Euro (33,00 %). Einen gegenteiligen Effekt hatte die Reduzierung der Darlehensforderungen um 108,6 Mio. Euro (-13,28 %).

(225) Der Anstieg bei den Sondervermögen resultiert vor allem aus der Schaffung des Sondervermögens „Breitbandausbau Mecklenburg-Vorpommern“, dessen Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2019 bei 483,1 Mio. Euro lag. Zudem erfolgte die planmäßige Erhöhung des Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage Mecklenburg-Vorpommern“ um 100 Mio. Euro auf den Regelbestand¹³⁵ von 500 Mio. Euro.

¹³⁴ Vgl. Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V und § 80 i. V. m. § 86 LHO.

¹³⁵ Siehe § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ vom 7. Juli 2015.

Tabelle 15: Übersicht über das Vermögen, 2018-2019

	Stand Ende 2018	saldierte Zu-/ Abgänge 2019	Entwicklung	Stand Ende 2019
Liegenschaftsvermögen in m²				
Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts	1.691.192.697 [1.675.237.170] ¹³⁶	-8.618.151	-0,51%	1.682.574.546
davon bebaute Liegenschaften	8.208.648 [8.495.469] ¹³⁶	-9.796	-0,12%	8.198.852
davon unbebaute Liegenschaften	1.682.984.049 [1.666.741.701] ¹³⁶	-8.608.355	-0,51%	1.674.375.694
BBL-Sondervermögen	8.913.889	-203.312	-2,28%	8.710.577
davon bebaute Liegenschaften	6.436.024	-178.319	-2,77%	6.257.705
davon unbebaute Liegenschaften	2.270.213	-23.344	-1,03%	2.246.869
davon Fiskalerbschaften	207.652	-1.649	-0,79%	206.003
Eingezogene Grundstücke Justizressort	24.414	9.585	39,26%	33.999
Gesamt	1.700.131.000 [1.684.175.473]¹³⁶	-8.811.878	-0,52%	1.691.319.122
Kapitalvermögen in Euro				
Darlehensforderungen	817.904.654,69	-108.594.263,98	-13,28%	709.310.390,71
Rücklagen	2.026.191.172,67	88.212.178,38	4,35%	2.114.403.351,05
Sondervermögen	2.095.834.054,71 [2.098.861.551,84] ¹³⁷	691.556.411,06	33,00%	2.787.390.465,77
Reinvermögen der Landesbetriebe	6.295.162,19	153.094,82	2,43%	6.448.257,01
Sonstige revolving Fonds	85.349.195,85 [85.349.399,20] ¹³⁸	-12.279.217,39	-14,39%	73.069.978,46
Wertpapiere	0,00	0,00	–	0,00
unmittelbare Beteiligungen	73.001.560,07	0,00	0,00%	73.001.560,07
nachrichtlich: mittelbare Beteiligungen	17.135.525,50	-346.945,66	-2,02%	16.788.579,84
Sonstige Forderungen	98.331.270,00	381.850,00	0,39%	98.713.120,00
Gesamt	5.202.907.070,18 [5.205.934.770,66]	659.430.052,89	12,67%	5.862.337.123,07

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(226) Der Anfangsbestand des Sondervermögens BBL M-V wurde um 3,2 Mio. Euro im Vergleich zum Endbestand 2018 gemäß Vermögensübersicht 2018 korrigiert. Als Begründung wird eine Anpassung aufgrund des vorläufigen Jahresabschlusses 2018 des BBL M-V genannt. Diese auch in den Vorjahren regelmäßig erfolgte Korrektur der Anfangsbestände des Sondervermögens BBL M-V hat der Landesrechnungshof bereits häufiger kritisiert.¹³⁹

¹³⁶ Der in der Vermögensübersicht 2018 ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2018 wurde mit der Vermögensübersicht 2019 korrigiert. Grund: Katasterberichtigung infolge von Neuvermessungen.

¹³⁷ Der in der Vermögensübersicht 2018 für den BBL M-V ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2018 wurde nach Vorlage des vorläufigen Jahresabschlusses 2018 mit der Vermögensübersicht 2019 korrigiert.

¹³⁸ Der in der Vermögensübersicht 2018 ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2018 wurde mit der Vermögensübersicht 2019 um 213,35 Euro nach unten korrigiert und resultiert aus nachträglichen Umbuchungen.

¹³⁹ Zuletzt siehe Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfi-

Zum Landesfinanzbericht 2018¹⁴⁰ sagte das Finanzministerium zu, die internen Prozesse des BBL M-V zur Erstellung des Jahresabschlusses zu optimieren. Dies ist bis zuletzt nicht geschehen. Mit der Auflösung des Sondervermögens zum 31. Dezember 2019 entfällt auch die Notwendigkeit der Aufstellung eines Jahresabschlusses.

Die in der Vermögensübersicht ausgewiesenen Zahlen müssen belastbar und aktuell sein. Daher erwartet der Landesrechnungshof, dass die Landesregierung konsequenter reagiert, wenn die Vorjahresbestände in der Vermögensübersicht bei einzelnen Position immer wieder korrigiert werden müssen.

(227) In der Vermögensübersicht zum Haushaltsjahr 2018 wurde der „Grundstock“ als Unterposition des Sondervermögens BBL M-V erstmalig nicht als reine „Davon-Position“ ausgewiesen. Das Finanzministerium räumte ein, dass der Bestand des Sondervermögens BBL M-V aufgrund eines Übertragungsfehlers zuvor zu gering ausgewiesen worden war. Im Haushaltsjahr 2018 betrug die Position des Grundstocks 40,1 Mio. Euro. Zum Ende des Haushaltsjahrs 2019 wird in der Vermögensübersicht ein Bestand von 42,0 Mio. Euro ausgewiesen. Gleichzeitig sinkt der Bestand des Sondervermögens BBL M-V gegenüber dem Vorjahr um 44,7 Mio. Euro. Dies ist durch einen erheblichen Abgang der Forderungen des Sondervermögens begründet (-68 %). Die Vermögensübersicht enthält keine Erläuterung dieses deutlichen Rückgangs. Auf Nachfrage erklärte das Finanzministerium, dass entgegen der Auskunft im Vorjahr der Ausweis des Grundstocks tatsächlich nur nachrichtlich zu verstehen gewesen sei. In der Vermögensübersicht sei der Bargeldbestand des Grundstocks als Forderung des Sondervermögens BBL M-V an das Land in gleicher Höhe enthalten gewesen. Der Bestand des Sondervermögens BBL M-V zum Ende des Haushaltsjahres 2018 sei damit um 40,3 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen worden. Durch die Reduzierung des Forderungsbestands des Sondervermögens BBL M-V um die Höhe des Grundstocks sei dies korrigiert worden.

(228) Im Landesfinanzbericht 2020 hat der Landesrechnungshof den unklaren Ausweis des Grundstocks in der Vergangenheit kritisiert.¹⁴¹ Offensichtlich ist das aktuelle System zur Erstellung der Vermögensübersicht sehr fehleranfällig. Die von den Ressorts übersandten Meldungen sowie deren händische Übertragung in die Vermögensübersicht haben in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass die Vermögensübersicht keinen verlässlichen und transparenten Überblick über Stand und Entwicklung des Liegenschafts- und Kapitalvermö-

nanzbericht 2018, Tzn. 200 f.

¹⁴⁰ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 139 f.

¹⁴¹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 292 ff.

gens des Landes im jeweiligen Haushaltsjahr ermöglicht. Eine Plausibilisierung der gemeldeten Werte ist kaum bis gar nicht möglich, da diese nicht im aktuell genutzten HKR-Verfahren ProFiskal geführt werden. Der Landesrechnungshof fordert daher erneut, mit der Einführung des neuen HKR-Verfahrens die Erstellung der Vermögensübersicht zu automatisieren und Nebenrechnungen der einzelnen Ressorts soweit wie möglich zu vermeiden.

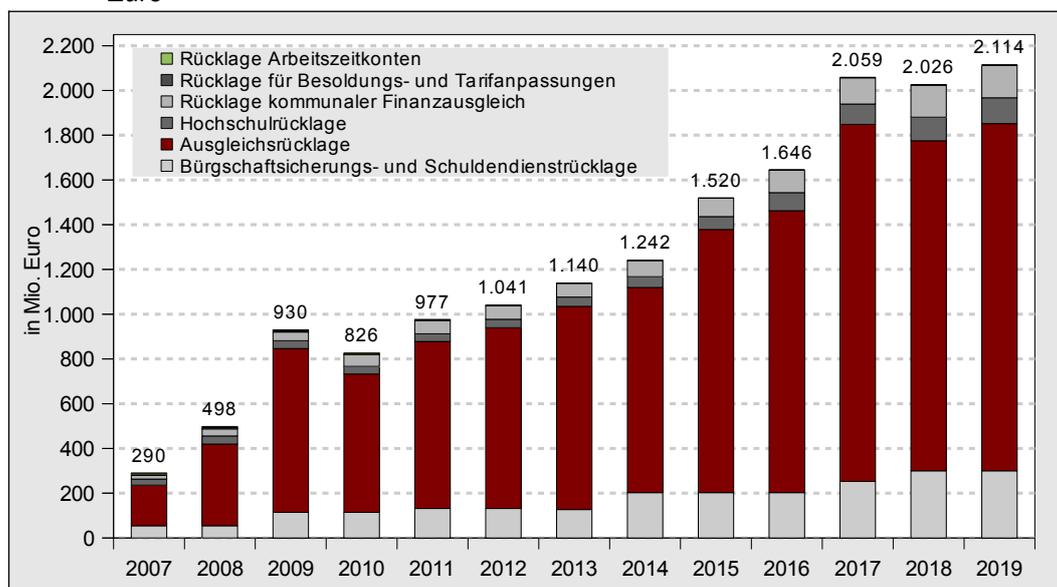
(229) Die Rücklagen sind gegenüber dem Vorjahr um 88,2 Mio. Euro gestiegen. Ursächlich ist hierfür vor allem der Anstieg der Ausgleichsrücklage um 77,0 Mio. Euro sowie der Hochschulrücklage um 9,8 Mio. Euro. (vgl. Abbildung 16).

Der Bestand der Ausgleichsrücklage betrug zum Ende des Haushaltsjahres 2018 1.475,1 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage dient einer Vielzahl unterschiedlicher Zwecke, weswegen der Landesrechnungshof seit etlichen Jahren eine transparentere Darstellung fordert. Dieser Forderung teilweise folgend wurde im Haushaltsjahr 2019 das Sondervermögen „Breitbandausbau in Mecklenburg-Vorpommern“ geschaffen und mit 507,0 Mio. Euro aus der Ausgleichsrücklage ausgestattet. Dieser Entnahme stand im Haushaltsjahr 2019 aber eine überplanmäßige Zuführung von 680 Mio. Euro gegenüber. Der Bestand der Ausgleichsrücklage ist daher zum Ende des Haushaltsjahres 2019 auf 1.552,1 Mio. Euro angestiegen. Damit wurde die vom Landesrechnungshof wiederholt geforderte transparentere Darstellung der Rücklagen des Landes erneut nicht umfassend umgesetzt.

(230) Das Finanzministerium verweist auf regelmäßige Berichte der Landesregierung über die Zusammensetzung der Ausgleichsrücklage und führt dabei die Finanzausschussdrucksache 7/714 vom 7. Oktober 2019 an. Aus Sicht des Finanzministeriums sei damit die notwendige Transparenz gegenüber dem Parlament gegeben. Die vom Landesrechnungshof geforderte „*Spaltung der Ausgleichsrücklage in separate Rücklagen*“ würde nach Aussage des Finanzministeriums nicht zu mehr Transparenz führen, sondern lediglich den Verwaltungsaufwand deutlich erhöhen.

(231) Der Landesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Die angeführte Finanzausschussdrucksache sah zum Ende des Haushaltsjahres 2019 einen Bestand der Ausgleichsrücklage von 876,3 Mio. Euro vor. Der tatsächliche Bestand der Ausgleichsrücklage zum Ende des Haushaltsjahres 2019 gemäß Vermögensübersicht lag bei 1.552,1 Mio. Euro. Damit lag er um 675,8 Mio. Euro über derjenigen Information des Parlaments, die vom Finanzministerium selbst als Beispiel für Transparenz angeführt wird. Der Landesrechnungshof vermag der Argumentation des Finanzministeriums insoweit nicht zu folgen. Er hält daher an seiner Forderung fest.

Abbildung 16: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres, 2007-2019, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(232) Insgesamt werden in der Vermögensbilanz zum Ende des Haushaltsjahres 2019 Unternehmensbeteiligungen (mittelbar und unmittelbar) von 89,8 Mio. Euro ausgewiesen. Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Rückgang von 346.945,66 Euro. Dieser ist hauptsächlich durch eine Reduzierung des Ansatzes bei der mittelbaren Beteiligung Landgesellschaft M-V zu begründen (-353.500,00 Euro). Änderungen bei den unmittelbaren Beteiligungen des Landes werden nicht dargestellt.

3.2 Entwicklung der Schulden

(233) Gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2018/2019 ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das Finanzministerium ist jedoch ermächtigt, im laufenden Haushaltsjahr fällig werdende Kredite durch erneute Kreditaufnahmen anschlusszufinanzieren (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2018/2019). Der Zeitpunkt der Kreditaufnahme ist nach Kassenlage, den jeweiligen Kapitalmarktverhältnissen und den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen zu bestimmen.¹⁴²

(234) Tabelle 16 zeigt die Schuldenentwicklung des Landes. Ende 2019 betragen die fundierten Schulden¹⁴³ des Landes 8.077,5 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr stellt dies eine Erhöhung um 55 Mio. Euro dar (+0,69 %).

¹⁴² Vgl. § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2018/2019.

¹⁴³ Unter den fundierten Schulden sind Schulden aus Kreditmarktmitteln und Kredite beim öffentlichen Bereich zu verstehen.

Tabelle 16: Entwicklung der Schulden von 2018 zu 2019, in Euro

	Stand Ende 2018	saldierte Zu- und Abgänge 2019	Entwicklung	Stand Ende 2019
Fundierte Schulden	8.022.434.393,08	55.015.950,00	0,69%	8.077.450.343,08
Schulden aus Kreditmarktmitteln	7.532.362.693,08	-90.000.000,00	-1,19%	7.442.362.693,08
Kredite beim öffentlichen Bereich	490.071.700,00	145.015.950,00	29,59%	635.087.650,00
Sonstige Schulden	20.321.598,75	-16.667.327,95	-82,02%	3.654.270,80
Gesamt	8.042.755.991,83	38.348.622,05	0,48%	8.081.104.613,88
nachrichtlich: Kreditermächtigungen	1.363.230.430,23	-55.015.949,91	-4,04%	1.308.214.480,32

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Während die Schulden aus Kreditmarktmitteln von 7.532,4 Mio. Euro um 90 Mio. Euro (-1,19 %) auf 7.442,4 Mio. Euro gesunken sind, erhöhten sich die Kredite beim öffentlichen Bereich um 145 Mio. Euro (+29,6 %) auf 635,1 Mio. Euro.

Die Erhöhung sieht der Landesrechnungshof kritisch. Bereits in der Vergangenheit hat er mehrfach¹⁴⁴ darauf hingewiesen, dass Kreditgeschäfte mit den rechtlich unselbstständigen Sondervermögen Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage rechtlich unwirksam sind.

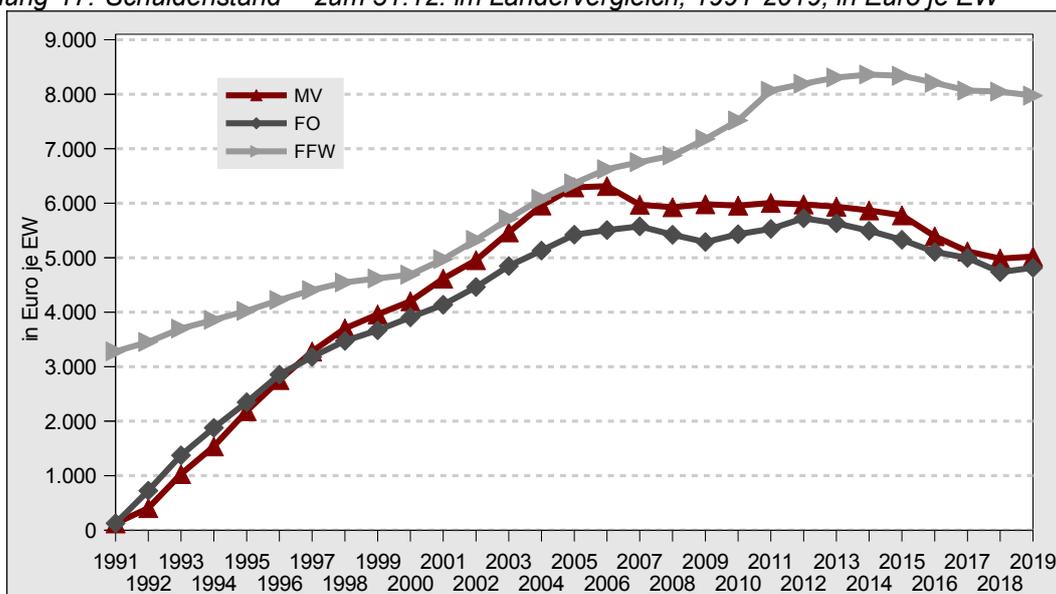
(235) Abbildung 17 zeigt die (fundierte) Verschuldung je Einwohner im Ländervergleich anhand von Daten der amtlichen Statistik. In 2019 betrug die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes 5.020 Euro je Einwohner. Gegenüber dem Vorjahr sind diese um 36 Euro je Einwohner gestiegen.¹⁴⁵

Die Pro-Kopf-Verschuldung bei den FO ist ebenfalls gestiegen. Sie erhöhte sich um 80 Euro je Einwohner vergleichsweise etwas stärker und lag Ende 2019 somit bei 4.814 Euro je Einwohner. Bei den FFW reduzierte sich hingegen die einwohnerbezogene Verschuldung um 71 Euro pro Einwohner auf 7.975 Euro je Einwohner weiter.

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ Zu beachten ist, dass die Bevölkerungszahl in Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum von 2014 bis 2018 leicht gestiegen ist. 2019 hingegen ist sie um 0,03 % gesunken.

Abbildung 17: Schuldenstand¹⁴⁶ zum 31.12. im Ländervergleich, 1991-2019, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(236) Neben den fundierten Schulden des Landes werden in der Vermögensübersicht auch die sonstigen Schulden ausgewiesen, um einen Überblick über den Gesamtschuldenstand zu erhalten. Diese Position beinhaltet Kassenverstärkungskredite, Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie kreditähnliche Rechtsgeschäfte. Zum Stichtag 31. Dezember 2019 gab es nur Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen. Diese haben sich im Vergleich zum Vorjahr um 16,7 Mio. Euro auf 3,6 Mio. Euro reduziert. Während die Lieferungen und Leistungen 2019 in Anspruch genommen wurden, wurde deren Bezahlung erst in 2020 fällig.

(237) Der Gesamtschuldenstand des Landes betrug damit zum 31. Dezember 2019 8.081,1 Mio. Euro. Dies ist gegenüber dem Vorjahr insgesamt ein Plus von 38,3 Mio. Euro (+0,48 %).

Ein hoher Liquiditätsbestand erlaubte es dem Land in den vergangenen Jahren, fällig werdende Kredite unterjährig zu begleichen, ohne sofort neue Kredite aufzunehmen. Die nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen trägt das Finanzministerium fort. Ende 2019 betrugen die Kreditermächtigungen 1.308,2 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr sind diese um 55 Mio. Euro leicht gesunken (-4,04 %). Betragsmäßig stimmt diese Reduzierung mit der Erhöhung der fundierten Schulden überein. Insoweit gab es keine Nettokreditaufnahme.

¹⁴⁶ 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.

Werden die Kreditermächtigungen zu den fundierten Schulden hinzu addiert, ergibt sich eine haushaltsrechtliche Verschuldung von 9.385,7 Mio. Euro. Diese hat sich im Vergleich zum Vorjahr nicht geändert.

(238) Neben den zuvor dargestellten expliziten Schulden bestehen für das Land Zahlungsverpflichtungen aus künftigen Versorgungsansprüchen der gegenwärtig im Landesdienst tätigen Beamtinnen und Beamten. Zum 31. Dezember 2019 betrug die implizite Verschuldung aus Versorgungsverpflichtungen für vor dem 1. Januar 2005 in den Landesdienst übernommene Beamtinnen und Beamte 8.782,1 Mio. Euro. Auf eine Darstellung der Entwicklung dieses Wertes im Vergleich zum Vorjahr wird verzichtet, da durch das Haushaltsbegleitgesetz zum Nachtragshaushalt 2019 zusätzliche Beamtenjahrgänge in den Versorgungsfonds aufgenommen wurden und somit die Vergleichbarkeit mit dem Vorjahreswert nicht gegeben ist.

Für die Beamtinnen und Beamten, deren Beschäftigungsverhältnis nach dem 31. Dezember 2004 begründet wurde, sollen die Pensionsverpflichtungen im Wesentlichen über den Versorgungsfonds des Landes finanziert werden. Das Land hat dem Versorgungsfonds im Jahr 2019 netto weitere 131,8 Mio. Euro zugeführt. Dem Bestand des Versorgungsfonds von nunmehr 471,6 Mio. Euro am Ende des Haushaltsjahres 2019 steht nach Aussage des Finanzministeriums eine implizite Versorgungsschuld in gleicher Höhe für bisher erworbene Ansprüche der ab 2005 in Mecklenburg-Vorpommern verbeamteten Personen gegenüber.

(239) Wie in den Vorjahren begrüßt der Landesrechnungshof, dass das Land weitere Beamtenjahrgänge in das kapitalgedeckte Versorgungssystem des Versorgungsfonds aufgenommen hat. Die Anlagepolitik des Versorgungsfonds sieht er jedoch weiterhin kritisch.¹⁴⁷ Der Versorgungsfonds ist ein rechtlich unselbstständiges Sondervermögen. Daher verbrieften 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.¹⁴⁸

3.3 Entwicklung der Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen

(240) Die Sicherheits- und Gewährleistungen haben im Vergleich zum Vorjahr um 274,9 Mio. Euro (+44,29 %) zugenommen und betragen Ende 2019 895,5 Mio. Euro (vgl. Tabelle 17).

¹⁴⁷ Hierzu ausführlich Landesrechnungshof-Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 534 ff.

¹⁴⁸ Hierzu ausführlich Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 534 ff.

Der Ermächtigungsrahmen zur Übernahme von Sicherheitsleistungen belief sich im Haushaltsjahr 2019 auf 2.577,2 Mio. Euro und wurde mit 1.614,2 Mio. Euro¹⁴⁹ zu 62,63 % ausgeschöpft.

Tabelle 17: Entwicklung des Bestands an Sicherheits- und Gewährleistungen von 2018 zu 2019, in Euro

	Stand Ende 2018	saldierte Zu- und Abgänge 2019	Entwicklung	Stand Ende 2019
Bürgschaften	589.797.830,46	276.846.599,65	46,94%	866.644.430,11
Sonstige Eventualverbindlichkeiten	30.808.931,71	-1.979.285,99	-6,42%	28.829.645,72
Gesamt	620.606.762,17	274.867.313,66	44,29%	895.474.075,83

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(241) Der Bestand an übernommenen Bürgschaften betrug im Jahr 2019 866,6 Mio. Euro und nahm damit im Vergleich zum Vorjahr um 276,8 Mio. Euro zu. Dieser Zuwachs ist vor allem durch eine Erhöhung der „Bürgschaften zur Förderung der Wirtschaft, einschließlich der Werften“ bedingt (+309,5 Mio. Euro). Dem entgegen wirkt eine Reduzierung der Bürgschaften für den kommunalen Aufbaufonds (-31,6 Mio. Euro).

Die Sonstigen Eventualverbindlichkeiten reduzierten sich gegenüber dem Vorjahr um 2,0 Mio. Euro. Ursächlich hierfür ist vor allem eine Verringerung der „Garantieerklärung zur Absicherung zur Erlangung von Kommunalkrediten zugunsten nichtöffentlicher Träger von Krankenhäusern“ um 2,3 Mio. Euro.

(242) Die Ausfallzahlungen stiegen im Haushaltsjahr 2019 um 3,2 Mio. Euro. Das bedeutet, dass das Land seit 1991 mit 718,8 Mio. Euro aus übernommenen Sicherheitsleistungen in Anspruch genommen wurde. Seitdem konnten 10,7 Mio. Euro an Einnahmen aus Bürgschaftsregressen verbucht werden.

¹⁴⁹ Der Betrag setzt sich zusammen aus der Summe der in Anspruch genommenen Sicherheitsleistungen von 718,8 Mio. Euro und der Summe der übernommenen Sicherheitsleistungen von 895,4 Mio. Euro.

V. Feststellung zur Prüfung der Landesverwaltung

Einzelplan 03 – Geschäftsbereich der Staatskanzlei

1 Ehrenamtsstiftung

Bei der Entscheidung über die Rechtsform der Ehrenamtsstiftung berücksichtigte die Staatskanzlei nicht alle in Frage kommenden Organisationsformen. Die mehrheitliche Besetzung des Stiftungsrats mit der Landesregierung nahestehenden Mitgliedern läuft außerdem dem Ziel einer möglichst staatsfernen Organisation zuwider.

Die Ehrenamtsstiftung hielt die Auflagen des Bewilligungsbescheids der Staatskanzlei nicht immer ein: Das LRKG M-V wurde nicht durchgängig richtig angewandt. Die Fördervereinbarungen wiesen die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht richtig aus. Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen die Fördervereinbarungen wurden weder ausreichend dokumentiert noch sanktioniert.

(243) Der Landesrechnungshof hat die Stiftung für Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement Mecklenburg-Vorpommern (EAS) geprüft. Die Prüfung umfasste die institutionelle Förderung durch die Staatskanzlei, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung sowie die Weiterleitung von Zuwendungen durch die EAS. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2015 bis 2018.

(244) Die EAS ist eine im April 2015 errichtete, rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts. Sie nahm ihre Tätigkeit zum 1. Juni 2015 auf. Vorrangiger Zweck der Stiftung ist die Förderung bürgerschaftlichen Engagements in Mecklenburg-Vorpommern für gemeinnützige, mildtätige und kirchliche Zwecke.

(245) Die EAS wurde mit einem Grundstockvermögen von 200.000 Euro ausgestattet. Außerdem verpflichtete sich das Land im Errichtungsgeschäft, der EAS *„jährlich die Mittel zur Verfügung [zu stellen], um den Stiftungszweck dauerhaft und nachhaltig zu erfüllen“*. So erhält sie einen „Zuschuss“ für den laufenden Betrieb sowie für die von ihr erbrachten Leistungen. Den überwiegenden Anteil dieser Leistungen soll sie als Zuwendungen zur Unterstützung von Ehrenamt und bürgerschaftlichem Engagement weiterleiten. Die in den Haushaltsplänen bereitgestellten Mittel sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 18: Haushaltsmittel der Ehrenamtsstiftung, 2015-2021, in 1.000 Euro

Titel	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Ist				Soll		
	in 1.000 Euro						
0301 686.01 Zuschuss des Landes zum laufenden Betrieb	342,7	525,2	568,5	627,6	653,0	772,3	772,3
0301 686.02 Zuschuss des Landes zu den Leistungen	521,0	604,0	735,0	755,0	755,0	905,0	910,0
<i>darunter:</i> Weiterleitungen von Zuwendungen	242,0 ^{a)}	381,0	415,0 ^{a)}	506,1	460,0	680,0	685,0
Summe	863,7	1.129,2	1.303,5	1.382,6	1.408,0	1.677,3	1.682,3

Quelle: Haushaltspläne des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

^{a)} Sollwerte

Darüber hinaus erhielt die EAS in den Jahren 2015 und 2020 weitere Zuwendungen zur Weiterleitung für Hilfen zur Flüchtlingsintegration an Schulen (100.000 Euro) bzw. für Soforthilfen im Rahmen der Corona-Pandemie (1 Mio. Euro).

1 Rechtliche Ausgestaltung der EAS

(246) Mit der Gründung der EAS wollte die Landesregierung eine Organisation zur weitergehenden Förderung von Ehrenamt und bürgerschaftlichem Engagement in Mecklenburg-Vorpommern schaffen. Die neue Organisation sollte möglichst „staatsfern“, also fernab der politisch-administrativen Hierarchiestruktur agieren. Für die Entscheidung über die Rechtsform führte die Staatskanzlei 2015 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Es wurden fünf Organisationsvarianten anhand monetärer und nicht-monetärer Kriterien untersucht. Als wirtschaftlichste Organisationsvariante stellte sich hiernach die Errichtung einer Stiftung bürgerlichen Rechts heraus.

(247) Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Staatskanzlei umfasste nicht die Organisationsformen des eingetragenen Vereins (e. V.) und der gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH). Beide erscheinen ebenso für die Förderung des Ehrenamts und des bürgerschaftlichen Engagements geeignet.

(248) Die Errichtung privatrechtlicher Stiftungen durch die öffentliche Hand ist kritisch zu sehen. So kam der Bundesrechnungshof in einer Prüfung zum Ergebnis, dass von der Errichtung privatrechtlicher Stiftungen möglichst abgesehen werden solle. Dies gelte vor allem dann, wenn die Finanzierung der Stiftung nicht dauerhaft und ohne weitere finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand tragfähig ist.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Bundesrechnungshof (2018): Bericht an das Bundesministerium der Finanzen nach § 88 Abs. 2 BHO zu den

(249) Die Staatskanzlei teilte mit, die Akzeptanz und Wertschätzung der EAS in der Zivilgesellschaft sei aus ihrer Sicht nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sie eine Stiftung bürgerlichen Rechts ist. Aussichten auf potentielle Partner hätten sich – den Gegebenheiten im Land entsprechend – erfüllt. Dabei sei nicht nur allein die Seite der Zustiftungen zu betrachten, sondern auch das sehr hohe Engagement von Partnern gemeinsam mit der EAS bei diversen Vorhaben (z. B. Sponsoring von Veranstaltungen, Foren, ausgelobten Preisen usw.).

(250) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch andere Organisationsformen hätten berücksichtigt werden sollen. Es ist nicht ersichtlich, warum Akzeptanz und Wertschätzung bei einer anderen Organisationsform nicht gegeben wären.

(251) Obwohl vorgesehen war, dass die Stiftung als weitgehend unabhängig von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden soll, bestand der Stiftungsrat im Prüfungszeitraum mehrheitlich aus Mitgliedern, die der Landesregierung angehören oder ihr nahestehen.¹⁵¹

(252) Aus Sicht des Landesrechnungshofes steht dies dem angestrebten Ziel der Staatsferne der EAS entgegen.

(253) Die Staatskanzlei erläuterte, dass die Besetzung des Stiftungsrats auf die Gründungsphase der Stiftung zurückgehe. In dieser sei es wichtig gewesen, in der Außenwirkung von Anfang an eine größtmögliche Akzeptanz der Stiftung und ihrer Arbeit zu erreichen. Die Präsenz der Landesregierung im Stiftungsrat habe sich bewährt. Auch Erfahrungen bei der Umsetzung von Sonderaufgaben würden dies unterstreichen.

Zudem sei aus Sicht der Staatskanzlei die alleinige Betrachtung des Stiftungsrats nicht ausreichend. Die Geschäfte und damit auch die inhaltliche Ausrichtung der Stiftungsarbeit würden maßgeblich durch die Geschäftsführung und den Stiftungsvorstand bestimmt. In diesen Gremien seien keine Mitglieder der Landesregierung vertreten. Darüber hinaus habe der Stiftungsrat den Kreis seiner Mitglieder im Jahr 2020 um einen Vertreter aus dem Stiftungskonvent erweitert. Dies verdeutliche eine maßvolle und damit angemessene Präsenz von Vertretern der Landesregierung in den Gremien der Ehrenamtsstiftung.

(254) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung.

Ergebnissen der querschnittlichen Prüfung privatrechtlicher Stiftungen als Instrumente des Bundeshandelns, vom 22. Mai 2018, S. 4.

¹⁵¹ Ministerpräsident bzw. die Ministerpräsidentin und zwei Staatssekretäre.

2 Institutionelle Förderung durch die Staatskanzlei

(255) Durch die Veranschlagung der Mittel bei nur zwei Titeln (siehe Tabelle 18) enthält der Titel „Zuschuss des Landes zu den Leistungen der EAS“ zum einen Mittel, die die EAS im Zuge ihrer institutionellen Förderung erhält. Zum anderen sind dort auch die Mittel veranschlagt, die die EAS als Zuwendungen für die Projektförderung zur Unterstützung des Ehrenamts und des bürgerschaftlichen Engagements ausreicht. Diese machen den überwiegenden Teil des Titelvolumens aus.

(256) Im Wirtschaftsplan der EAS sind die Aufwendungen in die folgenden Positionen unterteilt:

- I. Personalaufwand,
- II. Sächlicher Aufwand,
- III. Abschreibungen und
- IV. Sonstiger Aufwand (für Leistungen der Stiftung).

Die Positionen I. bis III. werden aus Mitteln beim Titel „Zuschuss des Landes zum laufenden Betrieb der EAS“ finanziert. Der Position IV. sind sechs Unterpositionen zugeordnet, zu denen u. a. auch die Zuwendungen zur Unterstützung von Ehrenamt und bürgerschaftlichem Engagement gehören.

(257) Der Landesrechnungshof hatte angeregt, sowohl die Veranschlagung der Mittel im Haushaltsplan als auch die Gliederung des Wirtschaftsplans anzupassen.

(258) Die Staatskanzlei teilte mit, dass sie den Anregungen des Landesrechnungshofes, die Gliederung des Wirtschaftsplans zu überarbeiten und für die weiterzuleitenden Zuwendungen einen separaten Haushaltstitel einzurichten, folgen werde.

(259) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(260) Die Staatskanzlei verzichtete auf die Erhebung von Zinsen, wenn die EAS Zuwendungen nicht innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen verwendete. Sie begründete dies unter Verweis auf die in den Bewilligungsbescheid aufgenommenen ANBest-I mit dem durch die Zinserhebung entstehenden hohen Verwaltungsaufwand.

(261) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Zinsen gem. § 49a Abs. 4 VwVfG M-V hätten erhoben werden sollen und bei einem Betrag über 100 Euro sogar erhoben werden müssen.¹⁵²

¹⁵² Vgl. VV Nr. 8.6 zu § 44 LHO in der zum Zeitpunkt der Zinsentstehung geltenden Fassung.

(262) Die Staatskanzlei führte aus, sie habe sich von in der VV Nr. 14 zu § 44 LHO enthaltenen Vereinfachungsmöglichkeiten für den Bereich des Ehrenamts leiten lassen. Sie werde die formellen Hinweise zukünftig beachten.

(263) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Staatskanzlei seine Hinweise künftig beachten will, und stellt klar, dass von den Vorgaben zur Zinserhebung nur unter den Voraussetzungen nach VV Nr. 15 zu § 44 LHO abgewichen werden kann.

(264) Die Staatskanzlei wies nochmals auf VV Nr. 8.7 zu § 44 LHO und den darin geregelten Ermessensspielraum hin. Hauptzweck der Stiftung sei die Stärkung des Ehrenamts im Land. Auch wenn VV Nr. 14 zu § 44 LHO hier nicht einschlägig sei, trage der Zinsverzicht diesem Leitgedanken Rechnung. Zudem finanziere sich die Stiftung fast ausschließlich aus Haushaltsmitteln des Landes. Die Zuwendung sei bedarfsorientiert kalkuliert. Zinsforderungen führten eventuell zu einer Nachförderung. Aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes für Zinserhebung und Nachförderung sei es gerechtfertigt, von dem eröffneten Ermessensspielraum für die Zinserhebung unter 100 Euro Gebrauch zu machen. Für die Erhebung über der Betragsgrenze von 100 Euro werde die Staatskanzlei die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung über das Finanzministerium nach VV Nr. 15.1 zu § 44 LHO prüfen. Zur Vermeidung zukünftiger Rückforderungen bzw. Zinserhebungen sei die Staatskanzlei im Gespräch mit der EAS über Möglichkeiten, Anpassungen bei den Mittelanforderungen vorzunehmen.

(265) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Staatskanzlei Möglichkeiten für eine Ausnahmegenehmigung nach VV Nr. 15 zu § 44 LHO sowie für Anpassungen bei den Mittelanforderungen prüfen will.

3 Haushalts- und Wirtschaftsführung der EAS

(266) Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der EAS empfahl der Landesrechnungshof, dass die Arbeitsverträge der Beschäftigten der EAS einen dynamischen Hinweis auf den TV-L enthalten sollten, um den wegen jährlicher Gehaltsanpassungen entstehenden Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

Zudem stellte der Landesrechnungshof fest, dass die von der EAS in einigen Fällen gewährten Wegstreckenentschädigungen nicht dem Landesreisekostengesetz Mecklenburg-Vorpommern (LRKG M-V) entsprachen. So wurde den Gremienmitgliedern der EAS grundsätzlich die höhere Wegstreckenentschädigung von 0,25 Euro je Kilometer gewährt, auch ohne dass triftige Gründe dargelegt wurden.

(267) Die Staatskanzlei kündigte an, erneut das Gespräch mit der EAS zu suchen, um einen dynamischen Verweis auf den TV-L in die Arbeitsverträge aufnehmen zu lassen.

Hinsichtlich der Wegstreckenentschädigung werde die Staatskanzlei eine Ausnahmeregelung zum LRKG M-V vorsehen, damit die Gremienmitglieder auch ohne triftigen Grund eine höhere Wegstreckenentschädigung bekämen. Deren ehrenamtliches Engagement stelle aus Sicht der Staatskanzlei einen solchen dar.

(268) Der Landesrechnungshof begrüßt beides, die Abweichung vom LRKG M-V jedoch nur insofern, als hierdurch die lang bestehende Praxis mit der Änderung des Bewilligungsbescheides rechtlich nachvollzogen wird.

4 Weiterleitung von Zuwendungen durch die EAS

(269) Die EAS wird im Bewilligungsbescheid von der Staatskanzlei ermächtigt, einen Teil der im Zuge der institutionellen Förderung erhaltenen Mittel zur Erfüllung des Zweckes an Dritte weiterzuleiten. Im Prüfungszeitraum reichte die EAS insgesamt 1.558 Zuwendungen aus. Zur Prüfung dieser Zuwendungen zog der Landesrechnungshof eine Stichprobe aus allen Zuwendungsempfängern im Prüfungszeitraum. Die Stichprobe unterteilte sich in eine Zufalls- und eine risikoorientierte Auswahl. Sie enthielt 104 Zuwendungsempfänger mit 202 bewilligten Zuwendungen.

(270) Der Landesrechnungshof traf verschiedene Feststellungen, z. B.:

- Die Zuwendungsanträge an die EAS waren nicht immer von dem/den satzungsgemäßen Vertreter/n unterzeichnet. Die EAS machte den jeweiligen Antragsteller nur in wenigen Fällen darauf aufmerksam.
- Die EAS bewilligte Zuwendungen an Stiftungen oder in Gründung befindliche Vereine. Diese gehörten jedoch nicht zum Kreis der Antragsberechtigten, der im Bewilligungsbescheid der Staatskanzlei an die EAS vorgesehen war.
- Die Fördervereinbarung, die die EAS mit den Antragstellern abschloss, entsprach hinsichtlich der zuwendungsfähigen Ausgaben in den Jahren 2015 und 2016 nicht den Vorgaben der VV zu § 44 LHO. Es fehlte an einer entsprechenden Auflage im Bewilligungsbescheid der Staatskanzlei. 2017 und 2018 enthielt der Bewilligungsbescheid der Staatskanzlei zwar Vorgaben zur Ermittlung und Angabe bzw. zur Benennung der zuwendungsfähigen Ausgaben in der Fördervereinbarung. Die EAS setzte diese aber nicht um.

- Die Zuwendungsempfänger der EAS verletzen teilweise die mit der Fördervereinbarung eingegangenen Mitteilungspflichten. Konsequenzen hatte dies nicht.
- Die von der Staatskanzlei festgelegten Vorgaben zur Verwendungsnachweisprüfung hielt die EAS nicht immer ein. So hat die EAS im Bewilligungsbescheid vorgeschriebene vertiefte Prüfungen nicht systematisch anhand der vorgegebenen Kategorien durchgeführt. Die Einhaltung der vorgegebenen Anforderungen an Auftragsvergaben ab 500 Euro wurde nicht durchgängig geprüft. Die Zuwendungsempfänger stellen nicht immer sicher, dass in allen Veröffentlichungen, die im Zusammenhang mit den geförderten Maßnahmen stehen und bei denen es möglich war, auf die Förderung durch die EAS hingewiesen wurde. Konsequenzen zog die EAS nicht.

(271) Die Staatskanzlei sicherte zu, sich mit der EAS zu den einzelnen Punkten zu beraten und die Bestimmungen ihres Bewilligungsbescheides zu überarbeiten, um rechtssichere und praktikable Lösungen für sich und die EAS zu finden.

(272) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Europa

2 Organisation des elektronisches Bestellsystems und der Vergabestelle beim Landesamt für innere Verwaltung

In der Abteilung 2 des Landesamts für innere Verwaltung (LAIv) wurden keine regelmäßigen oder anlassbezogenen Organisationsuntersuchungen durchgeführt. Die Größe der Dezerne entsprach nicht den empfohlenen Mindestgrößen. Der dargestellte Ablauf des Vergabeverfahrens bildete nicht den vollständigen Prozessablauf ab. Die Abteilung 2 verfügte nicht über eine rechtmäßige Aktenführung.

Das Innenministerium sollte prüfen, ob die staatliche Bau- und Liegenschaftsverwaltung und die Straßenbauverwaltung für Leistungen, die keine Bauleistungen sind, zur Nutzung der zentralen Vergabestelle verpflichtet werden können.

Zudem sollte es prüfen, ob das LAiV zukünftig auch Standardhard- und -software sowie weitere Fachverfahrenslösungen beschaffen könnte. Doppelstrukturen bei den Warenkörben der DVZ M-V GmbH und des LAiV sollten beseitigt werden.

Vergabemarktplatz M-V und AIVergabeManager „light“ sollten zu Basiskomponenten erklärt und die Dienststellen und Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung zu deren Anwendung verpflichtet werden.

(273) Das LAiV ist zuständig für die Durchführung zentraler Beschaffungen von Leistungen und Dienstleistungen für Nutzer der Landesverwaltung. Es führt die dafür erforderlichen Vergabeverfahren durch.

Es betreibt ein elektronisches Bestellsystem (eShop), über das die Nutzer aus einem Warenkorb Leistungen und Dienstleistungen beziehen können.

Diese Aufgaben werden in der Abteilung 2 des LAiV wahrgenommen.

(274) Der Landesrechnungshof prüfte die Organisation und die Wahrnehmung dieser Aufgaben in der Abteilung 2 des LAiV, insbesondere im Hinblick darauf, ob die Aufbau- und Ablauforganisation eine ordnungsgemäße und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung gewährleisten kann.

1 Organisationsarbeit

(275) Beschaffungsaufgaben zeichnen sich in der Regel durch wiederholende Tätigkeiten mit schematischen, messbaren Abläufen aus.

Für den Bereich Beschaffungen wurde letztmalig 2007 eine Aufgabenkritik durchgeführt. Der elektronisch unterstützte Geschäftsprozess für die Durchführung von Vergabeverfahren wurde nur unvollständig erhoben und nicht systematisch optimiert. Nach einer im Zusammenhang mit der Errichtung des LAiV erfolgten Personalbedarfsermittlung in 2006 wurde keine Überprüfung des Personalbedarfs mehr durchgeführt.

(276) Das LAiV sollte im Rahmen von Organisationsuntersuchungen die Aufgabenwahrnehmung analysieren und vor Einführung der Elektronischen Akte vorrangig die Geschäftsprozesse optimieren, die elektronisch unterstützt werden sollen oder bei denen wesentliche Änderungen bei der elektronischen Unterstützung geplant sind. Weiterhin sollte es Prozesse optimieren, bei denen aufgrund einer Geschäftsprozessoptimierung Einsparpotentiale vermutet werden.

Auf der Grundlage einer optimierten Ablauforganisation sollte dann eine analytische Personalbedarfsermittlung vorgenommen werden.

(277) Das Innenministerium sollte als Fachaufsicht dafür Sorge tragen, dass das LAiV über eine angemessene Stellenausstattung verfügt. Hinweisen auf eine nicht aufgabengerechte Stellenausstattung sollte es nachgehen und überprüfen.

(278) Das LAiV sollte künftig aus den Ergebnissen einer Personalbedarfsberechnung Kennzahlen für Personalbedarfe entwickeln. Auf dieser Grundlage könnte bei quantitativen Änderungen im Arbeitsanfall der Personalbedarf angepasst werden, ohne dass erneute detaillierte Personalbedarfsberechnungen notwendig würden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig oder anlassbezogen überprüft werden.

2 Aufbauorganisation

(279) Die Dezernate und Fachbereiche unterschieden sich hinsichtlich der Anzahl der Stellen, der Gliederungstiefe und der Leitungsspanne.

Die Leitungsspanne bewegte sich von drei bis acht Unterstellten auf eine Führungskraft. Lediglich ein Dezernat erfüllte die Empfehlung der Rechnungshöfe, eine Leitungsspanne von 1:8 einzuhalten. Besonderheiten der zu erfüllenden Aufgaben und Struktur, die für eine intensivere Leitung sprechen, waren in der Abteilung für Beschaffung nicht zu erkennen.

(280) Der Landesrechnungshof empfahl dem LAiV, gleichmäßige Dezernatsgrößen anzustreben und dabei die Vorgaben zur Mindestanzahl von neun Stellen je Organisationseinheit einzuhalten.

3 Ablauforganisation in der Vergabestelle

(281) Das LAiV hat Ablaufschemata der Ablauf-/Organisationsstruktur der zentralen Vergaben aus 2011 und des geänderten Ablaufs aus 2015 vorgelegt.

Die vom LAiV erarbeitete Ablaufstruktur stellte nicht alle Prozessbeteiligten dar und war unvollständig. Die Darstellung bezog sich insgesamt nur auf die Sicht des Dezernats. Andere Prozessbeteiligte wurden in den Ablauf nicht aufgenommen.

Der Geschäftsprozess für die Durchführung von Vergabeverfahren wurde nicht vollständig erhoben.

Das LAiV sollte Geschäftsprozesse vollständig dokumentieren und analysieren.

4 Aufgabenwahrnehmung

4.1 Erweiterung des Nutzerkreises

(282) Die staatliche Bau- und Liegenschaftsverwaltung (SBL), wie schon zuvor der BBL M-V sowie das Landesamt für Straßenbau und Verkehr und die Straßenbauämter sind nicht verpflichtet, die zentrale Vergabestelle zu nutzen.

Es war kein Grund ersichtlich, warum die staatliche Bau- und Liegenschaftsverwaltung und die Straßenbauverwaltung für die Vergabe von Leistungen, die keine Bauleistungen sind, nicht verpflichtend die zentrale Vergabestelle nutzen mussten.

(283) Das Innenministerium sollte prüfen, ob die staatliche Bau- und Liegenschaftsverwaltung und die Straßenbauverwaltung zur Nutzung der zentralen Vergabestelle verpflichtet werden können.

(284) Das LAiV sollte eine systematische Pflege der Beziehungen der Bestandskunden, die Gewinnung neuer Kunden und die Optimierung der Angebote hinsichtlich kundenspezifischer Belange betreiben und dadurch eine stärkere Akzeptanz und damit größere Nutzung des eShops erreichen.

4.2 Abgrenzung zur DVZ M-V GmbH bei der Beschaffung auf dem Gebiet der Informationstechnik

(285) Das LAiV beschafft auch Lieferungen und Leistungen auf dem Gebiet der Informationstechnik, u. a. Verbrauchsmaterial, Hard- und Software (soweit nicht Standard), Fachanwendungen (Software) und IT-Sachverständigenleistungen. Die DVZ M-V GmbH übernimmt die zentrale Beschaffung von Informationstechnik nach dem IT-Strukturrahmen für die Lan-

desverwaltung Mecklenburg-Vorpommern. Sie ist auch für Beschaffungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Fachverfahren verantwortlich.

(286) Es bestanden Doppelstrukturen bei den Angeboten im Warenkorb des eShops und im Warenkorb der DVZ M-V GmbH. Vergleichbare Produkte im Warenkorb der DVZ M-V GmbH waren teurer als im eShop. Der Preis der DVZ M-V GmbH erhöhte sich zusätzlich, da auf den Bruttopreis eine Beschaffungspauschale von fünf Prozent erhoben wurde.

(287) Das Innenministerium sollte prüfen, ob das LAiV zukünftig auch Standardhard- und -software sowie weitere Fachverfahrenslösungen beschaffen und diese Aufgabe wirtschaftlicher als die DVZ M-V GmbH wahrnehmen könnte. Bei positivem Prüfergebnis sollte es im Einvernehmen mit dem Energieministerium eine Übertragung dieser Aufgabe von der DVZ M-V GmbH an das LAiV veranlassen.

Es sollte zusammen mit dem Energieministerium die bestehenden Doppelstrukturen zwischen den Warenkörben des LAiV und der DVZ M-V GmbH beseitigen.

(288) Das Innenministerium teilte die Auffassung des Landesrechnungshofes zu einer nicht sachgerechten Abgrenzung von Beschaffungen zwischen dem LAiV und der DVZ M-V GmbH nicht. Eine Begründung hierfür hat es nicht gegeben.

5 Einsatz von Informationstechnik

5.1 Elektronische Aktenführung

(289) Das LAiV nutzte – als Ersatz für die noch nicht durch das Energieministerium im nachgeordneten Bereich eingeführte elektronische Akte – eine strukturierte Ablage auf einem Netzlaufwerk. Zur Zeichnung wurden Word-Dokumente mit dem Zusatz „gezeichnet“ genutzt. Dies entsprach nicht den Anforderungen an eine elektronische Signatur, insbesondere wurde die notwendige Rechts- und Revisionssicherheit nicht gewährleistet. Aktenführung und Zeichnung entsprachen nicht den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Aktenführung. Das LAiV verfügt in diesem Bereich nicht über Akten im rechtlichen Sinne.

(290) Das LAiV sollte bis zur Einführung der elektronischen Akte die Akten in Papierform führen. Das Innenministerium sollte als Fach- und Rechtsaufsicht eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherstellen. Es sollte gegenüber dem Energieministerium auf die schnelle Einführung eines elektronischen Akten- und Vorgangsbearbeitungssystems im LAiV hinwirken. In der Übergangszeit hat es eine ordnungsgemäße Zeichnung der Vorgänge sicherzustellen.

(291) Das Innenministerium teilte mit, dass es der Forderung aus personellen und organisatorischen Gründen nicht nachkommen werde. Im vollelektronischen Vergabeverfahren sei die Abgabe von Angeboten in Papierform nicht mehr zulässig. Sämtliche im und alle neben dem AIVergabeManager erzeugten Dokumente müssten ausgedruckt werden. Dies könne mit dem vorhandenen Personal nicht gewährleistet werden.

(292) Der Landesrechnungshof verweist auf die Notwendigkeit einer revisionssicheren Aktenführung. Gerade bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist durchgängig rechtssicheres und revisionssicher nachprüfbares Verwaltungshandeln erforderlich, um Wettbewerbsgerechtigkeit sicherzustellen, Rechtsstreitigkeiten vorzubeugen und Korruptionsprävention sicherzustellen. Nicht ordnungs- und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung kann nicht mit Ressourcenproblemen gerechtfertigt werden.

Das Beispiel LAiV zeigt, dass im nachgeordneten Bereich dringend die elektronische Akte benötigt wird. Die bis jetzt schon um ein Jahr verzögerte Einführung durch das Energieministerium führt zur Rechtswidrigkeit und Unwirtschaftlichkeit der Aktenführung und verursacht Mehrausgaben, wenn Akten in elektronisch abgewickelten Verfahren weiter in Papier geführt werden müssen. Aufgrund der Rechtslage muss das LAiV Vergabeverfahren elektronisch durchführen. Die fehlende elektronische Akte zwingt es dazu, revisionssichere Akten in Papierform zu führen.

5.2 Vergabemarktplatz M-V und AIVergabeManager

(293) Für die elektronische Abwicklung von Vergabeverfahren nutzt die zentrale Vergabestelle im LAiV den Vergabemarktplatz M-V und als Vergabemanagementsystem den AIVergabeManager. Dienststellen der Landesverwaltung können den Vergabemarktplatz M-V und den AIVergabeManager „light“ als Variante des VergabeManagers mit eingeschränktem Funktionsumfang nutzen. Die Nutzung ist nicht verpflichtend. Für Nutzer des Vergabemarktplatzes und des AIVergabeManagers aus der unmittelbaren Landesverwaltung entstehen einmalig Kosten i. H. v. 500 Euro für die Einrichtung einer Behörde als Mandanten unabhängig von der Nutzerzahl innerhalb der Behörde. Damit stehen kostengünstige Lösungen zur Verfügung. Zudem werden alle Ausschreibungen der Landesverwaltung in einem elektronischen Marktplatz gebündelt. Dies erleichtert insbesondere kleineren und mittleren Unternehmen die Teilnahme an Vergabeverfahren, da sie sich bei weniger Marktplätzen registrieren müssen und weniger unterschiedliche Software für die Teilnahme auf verschiedenen elektronischen Marktplätzen vorhalten müssen. Dadurch werden Marktzugangshemmnisse abgebaut.

Nicht alle Behörden und Einrichtungen des Landes, z. B. die Straßenbauverwaltung und die Universität Greifswald, nutzten diese Angebote. Auch Rechtspersonen des privaten Rechts, an denen das Land beteiligt ist, nutzten andere Vergabeplattformen.

(294) Das Innenministerium sollte darauf hinwirken, dass das Energieministerium den Vergabemarktplatz M-V und den AI VergabeManager „light“ zu Basiskomponenten erklärt und die Dienststellen und Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung zur Anwendung verpflichtet. Den Universitäten und Hochschulen des Landes und sonstigen Rechtspersonen des öffentlichen Rechts, die durch Ausgliederung aus der Landesverwaltung entstanden sind, sowie Rechtspersonen des privaten Rechts, an denen das Land beteiligt ist, sollte die Nutzung empfohlen werden.

5.3 eShop

(295) Zur Umsetzung der zentralen Beschaffungen betreibt das LAiV mit dem eShop eine zentrale Beschaffungsplattform für die Landesverwaltung. Der eShop basiert auf einem Open-Source Content-Management-System¹⁵³, das um einen Shop erweitert wurde. Die Erweiterung hat ein Beschäftigter des LAiV an die Bedürfnisse des eShops angepasst und pflegt diese auch.

Der Landesrechnungshof begrüßt den Einsatz von Open-Source-Software. Im LAiV verfügte nur ein Beschäftigter über die notwendigen Kenntnisse, um die Anwendung auf der Ebene des Quellcodes betreuen zu können (Kopfmonopol). Damit bestand das Risiko, dass eine Weiterentwicklung des eShops und die Behebung von Problemen bei Ausfall oder Wechsel des Beschäftigten nicht ohne Weiteres möglich waren. Die Dokumentation des Quellcodes und das Freigabeverfahren der Software entsprachen nicht den Anforderungen.

(296) Das Innenministerium sollte das Kopfmonopol beseitigen. Es sollte prüfen, ob die Dokumentation der Veränderungen den Anforderungen genügt und Regeln sowie den Prozess für die Freigabe von Änderungen an der Software festlegen.

(297) Das Innenministerium hat dargelegt, dass es das Kopfmonopol beseitigen wolle. Im Übrigen hat es nicht Stellung genommen.

¹⁵³ Mit einem Content Management System (CMS) können Webinhalte – wie beispielsweise Texte oder Multimedia-Elemente – auch ohne Programmierkenntnisse gemeinschaftlich über eine grafische Benutzeroberfläche erstellt, bearbeitet und veröffentlicht werden.

6 Risikomanagement und Interne Revision

(298) Die interne Revision hat bisher keine Prüfungen in den mit der Vergabe öffentlicher Aufträge befassten Organisationseinheiten durchgeführt. Das LAiV verfügt über kein Risikomanagement.

(299) Die interne Revision sollte prüfen, ob das interne Kontrollsystem funktioniert und Kontrollen, Maßnahmen und Regelungen die Einhaltung von Ordnungsvorschriften und die Bewältigung erkannter Risiken sicherstellen können. Insbesondere sollte die Interne Revision dabei untersuchen, ob die Integrität des Vergabeverfahrens gewährleistet ist. Darüber hinaus sollte die Interne Revision stichprobenweise Vergabevorgänge prüfen. Das LAiV sollte die bestehenden Risiken erheben, bewerten und in einem Risikokatalog erfassen. Aufgrund der Bündelung von Vergabeverfahren in der Abteilung 2 konzentrieren sich dort u. a. Korruptionsrisiken.

(300) Das Innenministerium führte aus, dass sich die Empfehlungen des Landesrechnungshofes zu Risikoanalysen und Innenrevision aufgrund des langjährigen Personalabbaus zurzeit nicht mehr im offenbar geforderten Umfang durchsetzen ließen.

(301) Der Landesrechnungshof hält interne Revision und Risikomanagement für wichtige Aufgaben, die durch die Fokussierung auf die Fachaufgaben nicht vernachlässigt werden dürfen.

Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums

3 Beteiligungscontrolling des Landes – Vertrag mit der Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH (GSA)

Acht Jahre nach dem Kabinettsbeschluss zur Implementierung eines zentralen Beteiligungscontrollings für Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen sind hiervon nur einzelne Maßnahmen und Teilziele umgesetzt. Ein Beteiligungscontrolling existiert noch immer nicht. Daten und Informationen zu Landesbeteiligungen, die von der beauftragten GSA gesammelt wurden, sind nicht zentral in einer Datenbank verfügbar. Das Finanzministerium hat jedoch bis Ende 2020 über einen Dienstleistungsvertrag mit der landeseigenen GSA GmbH rd. 4,4 Mio. Euro für diese Aufgabe verausgabt.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die zentrale Rolle des Finanzministeriums beim Beteiligungsmanagement nach einheitlichen Standards zu stärken. Die Aufgabe sollte nicht länger auf einen Dritten verlagert werden.

(302) Das Land Mecklenburg-Vorpommern hielt zum 31. August 2020 Beteiligungen an 71 aktiven Unternehmen. Hierzu zählen Unternehmen des privaten Rechts inklusive deren Töchter und 11 Unternehmen des öffentlichen Rechts sowie deren privatrechtliche Ausgründungen. Die Verwaltung dieser Beteiligungen ist grundsätzlich dezentral strukturiert; d. h. die Gesellschafterrechte werden von den Fachministerien wahrgenommen, denen der Unternehmensgegenstand zuzuordnen ist. Bis auf das Justiz- und das Innenministerium verwalten alle Ministerien – oft mit geringem Personaleinsatz – ein oder mehrere Beteiligungsunternehmen.

Bei Beteiligungen bestehen neben generellen Zustimmungsvorbehalten des Landtages nach § 63 Abs. 1 LHO noch zahlreiche einwilligungsbedürftige Geschäfte, die dem Finanzministerium vorgelegt werden müssen. Dies sind u. a. Zustimmungsvorbehalte¹⁵⁴ bei Änderungen des Unternehmensgegenstands oder Änderungen des staatlichen Einflusses in den Aufsichtsorganen/Gremien. Das Finanzministerium besitzt für Querschnittsaufgaben eine Grundsatzzuständigkeit und hat dazu allgemeine Hinweise zur Beteiligungsverwaltung erlassen.¹⁵⁵ Es ist 2012 vom Kabinett ermächtigt worden, einen Vertrag mit der Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH über Aufbau und Durchführung eines zentralen

¹⁵⁴ Vgl. zum Katalog der einwilligungsbedürftigen Geschäfte: VV Nr. 2 zu § 65 LHO; VV zu § 65a LHO.

¹⁵⁵ Vgl. Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums vom 13. Januar 2012, AmtsBl. M-V, S. 197.

Beteiligungscontrollings für unmittelbare und mittelbare Beteiligungen und andere Einrichtungen des Landes zu schließen.

(303) Der Landesrechnungshof hat bis Ende 2019 beim Finanzministerium, bei der GSA und bei den beteiligungsverwaltenden Ressorts zur Umsetzung des zentralen Beteiligungscontrollings Erhebungen angestellt. Dabei wurden Unterlagen zum Dienstleistungsvertrag mit der landeseigenen GSA, zur ab 2012 tätigen Lenkungsgruppe „Zentrales Beteiligungscontrolling“ und zu Ergebnissen des Beteiligungscontrollings geprüft.

1 Begriffe des Beteiligungsmanagements und Beteiligungscontrollings

(304) Unter dem Oberbegriff Beteiligungsmanagement werden folgende Aufgaben zusammengefasst:

- Beteiligungsverwaltung,
- Beteiligungscontrolling und
- Berichtswesen.

Die Beteiligungsverwaltung umfasst die Wahrnehmung der Gesellschafterrechte, die Schulung und Begleitung der Mandatsträger, die Unterstützung der Geschäftsführung, die Beratung der Unternehmen in Rechtsfragen sowie die Unterstützung bei der Finanzierung. Die Überwachungsorgane (insbesondere der Aufsichtsrat) sind außerdem für die Einhaltung der Complainceregeln im Unternehmen verantwortlich. Dazu gehört auch, sich regelmäßig von der Geschäftsführung berichten zu lassen und den Fragenkatalog nach § 53 HGrG¹⁵⁶ (Bestandteil des Prüfungsberichts zur Jahresabschlussprüfung) auszuwerten.

Das Beteiligungscontrolling enthält die wesentlichen Elemente des Risikomanagements der öffentlichen Hand. Dazu gehört die Analyse der Jahresabschlüsse und der Wirtschaftspläne sowie die Festlegung operativer und strategischer Ziele mit entsprechenden Handlungsempfehlungen und Steuerungsmöglichkeiten. Ziel des Beteiligungscontrollings sollte auch die Implementierung eines Risikomanagements sowohl auf der Unternehmensebene als auch auf der Steuerungsebene (Land) sein. Die Risikofrüherkennungssysteme sollten möglichst transparent, kennzahlenbasiert und standardisiert sein und auf einer langfristigen Risikostrategie beruhen. Die Identifikation, Analyse, Bewertung, und Kommunikation von Risiken sowie eine ausreichende Dokumentation sind sicherzustellen.

¹⁵⁶ Haushaltsgrundsätzegesetz in der Fassung vom 19. August 1969, zuletzt geändert durch Art. 10 Gesetz vom 14. August 2017, BGBl I S. 3122.

Das Berichtswesen beinhaltet im Idealfall auch eine regelmäßige Berichterstattung an das Parlament in Form von Beteiligungsberichten.

Oberstes Ziel eines modernen Beteiligungsmanagements sollte es sein, Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung alle relevanten Informationen zur Verfügung zu stellen, die es ihnen erlauben, strategische und operative Ziele zu definieren und deren Erreichung zu überwachen. Das Beteiligungsmanagement muss die Einhaltung des rechtlichen Rahmens und der internen Complainceregelungen der Beteiligungsunternehmen sicherstellen können.

2 Ziele eines zentralen Beteiligungscontrollings

(305) Mit dem Kabinettsbeschluss von 2012 zur Implementierung eines zentralen Beteiligungscontrollings für Landesbeteiligungen und weitere Einrichtungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern waren weitgehende Ziele verbunden. Das zentrale Beteiligungscontrolling sollte die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der grundsätzlich dezentralen Beteiligungsverwaltung im Land nicht verändern. Diese sollte so verstärkt und gestützt werden, dass *„eine effektivere Planung und Kontrolle der Unternehmensaktivitäten durch eine Sicherung der angemessenen Einflussnahme des Landes und durch Schaffung von Transparenz erreicht werden“*. Als Teilziele genannt wurden weiter:

- *„optimale Vorbereitung der Gremienvertreter und -vertreterinnen sowie die Nachbereitung von Sitzungen“*;
- *„Schaffung eines Frühwarnsystems für die Beteiligungsverwaltung und die politisch Verantwortlichen bezüglich voraussichtlich negativer Entwicklungen oder Ereignisse“* und
- *„Steuerung von Veränderungsprozessen bei den Beteiligungen.“*

Außerdem wurde der Kreis der einzubeziehenden Beteiligungsunternehmen sowie der weiteren Einrichtungen (wie z. B. Körperschaften öffentliche Rechts, Stiftungen) im Beschluss festgelegt. Das Kabinett ermächtigte das Finanzministerium, die GSA mit Aufbau und Durchführung des zentralen Beteiligungscontrollings zu beauftragen.

(306) Der Landesrechnungshof bemängelte bereits¹⁵⁷ bei der Definition von Zielen und Teilzielen das Fehlen eines Leistungscontrollings.

Eine Berichterstattung zur Zielerreichung aufgrund von Soll-Ist-Vergleichen wurde – auch für einen ggf. eingegrenzten Unternehmenskreis – nicht angestrebt. Nach wie vor fehlt es an

¹⁵⁷ Der Landesrechnungshof hatte 2012 Gelegenheit, zum Entwurf der KV 42/12 Stellung zu nehmen. Er teilte dem Finanzministerium u. a. mit, dass er in der Kabinettsvorlage Schritte zur Einführung eines Leistungscontrollings und damit zur Vornahme eines Soll-Ist-Abgleiches vermisst.

kennzahlenbasierten betriebs- und finanzwirtschaftlichen Zielvorgaben, mit denen das öffentliche Interesse¹⁵⁸ an der jeweiligen Landesbeteiligung konkretisiert und überwacht werden könnte. Andere Bundesländer haben zwar eine derartige einheitliche Berichterstattung auch noch nicht vollumfänglich erreicht, streben sie aber zumindest an. In diesen Ländern führt das Finanzministerium in einer zentralen Struktur das Beteiligungscontrolling als Teil des Beteiligungsmanagements ein.

(307) Im Hinblick auf die Universitätsmedizinen des Landes und deren Tochtergesellschaften wurden Befugnisse auf die GSA übertragen, die wegen Besonderheiten des Hochschulrechts nicht beim Land liegen.¹⁵⁹

(308) Das Finanzministerium hat zugesichert, die Bedenken hinsichtlich der Universitätsmedizinen bei einer Weiterentwicklung des Beteiligungsmanagements im Land zu beachten.

3 Übertragung von Aufgaben auf die GSA

(309) Der zwischen Finanzministerium und GSA im Jahr 2012 unbefristet abgeschlossene Vertrag enthält keine Vorgabe, bis wann die Implementierung des Beteiligungscontrollings abgeschlossen sein soll und ab wann laufende Controllingaufgaben wahrzunehmen sind. Zunächst sollte die GSA sog. Statusanalysen bei den Beteiligungsunternehmen durchführen. Des Weiteren sind im Kabinettsbeschluss, der Vertragsgrundlage wurde, u. a. folgende Aufgaben und Ermächtigungen der GSA aufgenommen worden:

- Sonderprüfungen in den Beteiligungsunternehmen, wenn besondere Umstände dies erfordern bzw. nach Beauftragung durch das jeweilige Fachressort, das Finanzministerium oder die Staatskanzlei;
- Unterstützung der Fachressorts und des Finanzministeriums bei Veränderungen in Grundsatzdokumenten (Gesellschaftsverträge, Satzungen, Geschäftsanweisungen für Geschäftsführungen u. a.);
- Unterstützung der Fachressorts bei der Vor- und Nachbereitung der Gremiensitzungen (insbesondere in betriebswirtschaftlicher Hinsicht);
- Aufbereiten und Zurverfügungstellen der gesammelten Daten und Erkenntnisse (Fachressorts und Finanzministerium);

¹⁵⁸ Vgl. zum öffentlichen Interesse: § 65 LHO.

¹⁵⁹ Vgl. hierzu § 97 Abs. 4 LHG M-V.

- zentrales Archivieren¹⁶⁰ aller unternehmensrelevanten Dokumente (z. B. Aufsichtsrats- und Gesellschafterbeschlüsse, Verträge, Gründungsdokumente).

(310) Es wurden damit hauptsächlich Aufgaben übertragen, die der Beteiligungsverwaltung zuzuordnen sind, nicht aber dem Beteiligungscontrolling.

(311) Als Dienstleister für das Beteiligungscontrolling erhielt die GSA von 2012 bis 2019 rd. 3,6 Mio. Euro für seine Personal- und Sachkosten. In dem Betrag sind 691.960 Euro Umsatzsteuer enthalten. Im Jahr 2020 stieg der jährlich verausgabte Betrag nochmals auf rd. 850.000 Euro an. Vertraglich vereinbart war seit 2012, dass die anteiligen Verwaltungsgemeinkosten nicht kalkuliert und abgerechnet werden, solange das Wirtschaftsministerium die GSA institutionell fördert.¹⁶¹

Der Landesrechnungshof hat in seiner Prüfung darauf hingewiesen, dass bei der Durchführung des zentralen Beteiligungscontrollings durch das Land selbst keine Umsatzsteuer¹⁶² angefallen wäre.

(312) Für das Personal kalkulierte die GSA seit 2017 jährlich rd. 370.000 Euro. Eine Personalbedarfsermittlung wurde nicht durchgeführt. In eine jährliche Spitzabrechnung gingen vier bzw. fünf besetzte Personalstellen ein.

Auch in der Variante eines Beteiligungscontrollings beim Land selbst hätte es zusätzlichen Personals bedurft. Für einen Personalkostenbetrag von rd. 350.000 Euro hätten z. B. fünf Tarifbeschäftigte in E 13 TV-L beim Land eingestellt werden können. Da das Beteiligungscontrolling eine Daueraufgabe ist, hätte es sich – bei den meisten Stellen – um attraktive unbefristete Vollzeitstellen gehandelt. Bei der landeseigenen GSA bestand nach den Bewirtschaftungsgrundsätzen des Wirtschaftsplanes außerhalb der institutionellen Förderung nur eine Ermächtigung für befristete Stellen.

4 Datensammlung und -aufbereitung durch die GSA

(313) Die GSA hat seit 2012 Dokumente der Beteiligungsunternehmen, Jahresabschlüsse, Berichte über die Jahresabschlussprüfung, Aufsichtsratsprotokolle und weitere Unterlagen in einem eigenen Archivierungssystem gesammelt. Auch bei den jeweiligen Ressorts sind diese Unterlagen – wenn auch z. T. weniger umfangreich – vorhanden.

¹⁶⁰ Lt. Kabinettsbeschluss KV 42/12 gibt es eine Ermächtigung der GSA zum Einsammeln der Dokumente bei Fachressorts; Zentrale Archivierung beim Finanzministerium; Zugriff via Intranet.

¹⁶¹ Die GSA ist neben dem Beteiligungscontrolling in Form von Beratungen und in Förderangelegenheiten für das Wirtschaftsministerium tätig und erhält u. a. dafür eine institutionelle Förderung.

¹⁶² In Fällen, in denen die GSA ihrerseits Aufträge an Sachverständige vergeben hat, ist ein Vorsteuerabzug

Die Ressorts können nicht auf die Datensammlung der GSA zugreifen. Die GSA stellt nur auf Nachfrage die gesammelten oder bei den Statusanalysen¹⁶³ erhobenen Dokumente elektronisch oder auf Papier zur Verfügung. Ein – in der Kabinettsvorlage vorgesehener – „zentraler Zugriff via Intranet“ auf die jeweiligen unternehmensrelevanten Dokumente ist nicht realisiert worden.

(314) Die Daten und Informationen zu Beteiligungen des Landes sollten nach Ansicht des Landesrechnungshofes in einer Datenbank zentral verfügbar sein. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die Datenhoheit beim Finanzministerium anzusiedeln. Insofern sieht er die Bemühungen um Beschaffung und Installation einer geeigneten Software beim Finanzministerium positiv. Die Einführung ist für 2021 vorgesehen.

5 Umsetzung des Beteiligungscontrollings

(315) Von den Zielen des Kabinettsbeschlusses sieht der Landesrechnungshof nur einzelne Teilziele und Maßnahmen erreicht:

- *„Optimale Vorbereitung der Gremienvertreter und -vertreterinnen sowie die Nachbereitung von Sitzungen“*: Diese vertragliche Verpflichtung zu Vorbereitung und Dokumentation von Gremiensitzungen hat die GSA erst ab 2018 formal erfüllt. Bis Ende 2017 erhielt kein beteiligungsverwaltendes Ressort schriftliche Vorbereitungen von der GSA, sondern nur gelegentliche telefonische Hinweise. Ende 2015 waren die vorausgehenden Statusanalysen bei neun Unternehmen bereits abgeschlossen, so dass hier die regelmäßige Vorbereitung von Gremienvertretern früher hätte beginnen müssen. Die von der GSA ab 2018 erstellten Aktenvermerke zu elf Landebeteiligungen wurden zudem von den Ressorts nicht durchgängig genutzt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sie sich inhaltlich teilweise nicht ausreichend am Bedarf der Ressorts orientierten und häufig auch spät übermittelt wurden. So kam es ab 2018 auch zu Doppelarbeiten bei Sitzungsvorbereitungen.
- *„Schaffung eines Frühwarnsystems für die Beteiligungsverwaltung und die politisch Verantwortlichen bezüglich voraussichtlich negativer Entwicklungen oder Ereignisse“*: Ein solches Frühwarnsystem war bis zum Zeitpunkt der Prüfung nicht installiert. Ursächlich dafür ist aus Sicht des Landesrechnungshofes unter anderem die wenig

möglich.

¹⁶³ Die GSA hat von 2013 bis 2019 Statusanalysen bei 21 Landesbeteiligungen abgeschlossen, darunter jedoch auch zu den beiden Universitätsmedizinern und deren Töchtern.

konkrete Beschlussfassung unter Verwendung uneinheitlicher Definitionen von Beteiligungsverwaltung und Beteiligungscontrolling (vgl. Tzn. 304 und 310).

- *„Steuerung von Veränderungsprozessen bei den Beteiligungen“*: Dieses Ziel des Kabinettsbeschlusses wurde nicht erreicht. Dies lag nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht in der Verantwortung der GSA. Eine Anpassung der Organisation der Verwaltung und Steuerung der Beteiligungen durch das Land erfolgte nicht. Einheitliche Regelungen zur Steuerung der Beteiligungen oder Regeln zur Unternehmensführung (Public Corporate Governance Kodex) wurden seit 2012 nicht erlassen.

Die Umsetzung der in zahlreichen Statusberichten abgegebenen Empfehlungen – obwohl mit dem Ressort abgestimmt und von diesem im Einzelfall nicht bestritten – verlief nur langsam. Mechanismen zur Umsetzung waren nicht vorgesehen. Empfehlungen aus den Statusanalysen der GSA führten nur gelegentlich zu Veränderungen z. B. von Gesellschaftsverträgen.

Veränderungen, die die Ressorts selbst in ihren Beteiligungsgesellschaften anregten, wurden im Zeitraum ab 2012 jedoch durchaus wirksam. Der „Beteiligungsbericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern“¹⁶⁴ stellt zahlreiche gesellschaftsvertragliche Änderungen, z. B. Stammkapitalerhöhungen oder Änderungen von Gesellschaftsverträgen bei bestehenden Gesellschaften für einen Teil dieses Zeitraums (2014-2017) dar.

(316) Zu dem Oberziel *„Effektivere Planung und Kontrolle der Unternehmensaktivitäten durch eine Sicherung der angemessenen Einflussnahme des Landes und durch Schaffung von Transparenz“* ist Folgendes festzustellen: Mit dem ersten Beteiligungsbericht im Jahr 2018 wurde – verglichen mit 2012 – eine größere Transparenz erreicht. Der Beitrag der GSA zu dieser Berichterstattung gegenüber Landtag und Öffentlichkeit ist nicht zu unterschätzen. Mit dem Beteiligungsbericht werden dem Landtag zur Wahrnehmung der parlamentarischen Verantwortung Informationen über die wirtschaftliche Betätigung der Beteiligungsunternehmen zugeleitet. Eine erhöhte Transparenz über Landesbeteiligungen gegenüber Landtag bzw. Öffentlichkeit ist jedoch noch kein Beitrag zu einer effektiveren Planung und Kontrolle der Landesbeteiligungen. Beteiligungsberichte bieten immer nur eine Rückschau auf vergangene Jahre.

Vor dem Hintergrund der geringen Wirksamkeit der Statusanalysen, der nicht immer durchgängig erfolgreichen Vorbereitung und Unterstützung der Gremienvertreter und des noch

¹⁶⁴ Vgl. Beteiligungsbericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Stand 31. Dezember 2017, Drs. 7/2822 vom 7. November 2018; Seite 15 bis 17.

fehlenden Risikofrüherkennungssystems sind die übrigen Aspekte des Oberziels nur teilweise verwirklicht worden.

(317) Das Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme vom 5. Oktober 2020 die Feststellungen des Landesrechnungshofes bestätigt.

6 Empfehlungen zur zukünftigen Organisation des Beteiligungsmanagements

(318) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass Elemente einer zentralen Beteiligungssteuerung sowohl beim Finanzministerium als auch bei der GSA ausgeführt wurden. Obwohl grundsätzlich ein ausreichender Einfluss des Landes auf seine Beteiligungen sichergestellt ist und während der Prüfung im Wesentlichen kaum mangelnde Vorbereitung der Gremien oder unzureichende Informationen der beteiligungsverwaltenden Ressorts festgestellt wurden, ist das System insgesamt zu überprüfen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes funktioniert das System der Beteiligungsverwaltung hauptsächlich wegen der Qualifikation und Erfahrung der eingesetzten Mitarbeiter, obwohl es an einheitlichen Regelungen und einer zentralen Steuerung mangelt.

Das Land sollte sich für ein System des Beteiligungsmanagements entscheiden. Auf Grundlage der in der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse sollte das Beteiligungscontrolling zentral dem Finanzministerium zugeordnet werden. Die Aufgabe sollte nicht länger auf einen Dritten verlagert werden.

Die Planungs-, Controlling- und Berichtsprozesse sollten vereinheitlicht werden. Dabei sollte eine Softwarelösung für das zentrale Beteiligungscontrolling entwickelt und eingesetzt werden, die auch eine zentrale Dokumentation der Gremiensitzungen enthält.

(319) Zur Minimierung von Risiken für den Landeshaushalt ist ein kennzahlenbasiertes Risikofrüherkennungssystem einzurichten. Dieses sollte neben allgemeinen Kennzahlen auch branchenspezifische Besonderheiten berücksichtigen, um Risiken frühzeitig identifizieren zu können. Die Risikokommunikation und -dokumentation ist durch ein geeignetes Berichtswesen sicherzustellen.

(320) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Möglichkeit der standardisierten und automatisierten Übermittlung von Planungsdaten, Soll-Ist-Vergleichen, Prognoserechnungen und Prüfberichten bei den Beteiligungen zu prüfen.

(321) Das Bemühen um Transparenz sollte beibehalten werden. Der Informationsgehalt von künftigen Beteiligungsberichten könnte noch erhöht werden. So sollten insbesondere Prognosen zur Entwicklung der jeweiligen Beteiligung stärker berücksichtigt werden. Zusätz-

lich sollten auch die mit Landesmitteln von den Beteiligungsunternehmen erledigten Aufgaben benannt werden.

Im Vergleich mit Beteiligungsberichten anderer Bundesländer wäre es auch in Mecklenburg-Vorpommern wünschenswert, künftig die bestehenden Bezüge zum Landeshaushalt stärker darzustellen. Es sollte nicht darauf verzichtet werden, Landtag und Öffentlichkeit zum wichtigen Landesinteresse an der jeweiligen Beteiligung zu informieren.

(322) Bereits Ende 2019 hatte das Kabinett beschlossen, die Beteiligungssteuerung im Finanzministerium nachhaltig zu stärken. Der „Aufbaustab Beteiligungsmanagement“ wurde als Stabsstelle direkt beim Staatssekretär des Finanzministeriums angebunden und personell verstärkt.

Das Finanzministerium erläuterte dem Landesrechnungshof im September 2020 die geplante Gestaltung des Beteiligungsmanagements.

Im November 2020 wurde dem Kabinett der Entwurf eines Konzeptes zu einem „Kooperativen Beteiligungsmanagement“ vorgelegt. Bei einer Umsetzung würden die wesentlichen Mängel abgestellt, die der Landesrechnungshof in seiner Prüfung festgestellt habe. Außerdem sei beabsichtigt, den Vertrag mit der GSA zu kündigen.

(323) Das Finanzministerium ist in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung den Feststellungen des Landesrechnungshofes beigetreten. Es hat zugesichert, die Empfehlungen des Landesrechnungshofes bei der Weiterentwicklung des Beteiligungsmanagements im Land zu berücksichtigen. Die Ressortanhörung zur Kabinettsvorlage zum „Kooperativen Beteiligungsmanagement“ hat nach den Ausführungen des Finanzministeriums noch wertvolle Hinweise ergeben, die nun geprüft und eingearbeitet würden.

Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit

4 Zuwendungen zur Unterstützung von wirtschaftsnahen Innovationen und Technologietransfer

Das Wirtschaftsministerium bezuschusste nahezu alle geprüften Vorhaben mit dem Höchstfördersatz und genehmigte millionenschwere Ausnahmen von den Beschränkungen der Förderrichtlinien. Einzelfallbezogene Begründungen waren nicht erkennbar. Die Korruptionsvorsorge des Wirtschaftsministeriums ist ausbaufähig – besonders dann, wenn es um Zuwendungen in Millionenhöhe geht. Erneut blieb das Wirtschaftsministerium den Nachweis schuldig, die Fördermittel wirtschaftlich eingesetzt zu haben.

(324) Das Land fördert Forschungs- und Entwicklungsvorhaben von gewerblichen Unternehmen, Hochschulen und sonstigen Forschungseinrichtungen. Die Förderung aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) erfolgt nach der Richtlinie zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation. Antrags- und Bewilligungsbehörde ist die TBI Technologie-Beratungs-Institut GmbH (TBI). Die Fachaufsicht obliegt dem Wirtschaftsministerium. Die TBI bewilligte in den Jahren 2015 bis 2019 in 414 Förderfällen Zuwendungen von insgesamt 146 Mio. Euro. Der Landesrechnungshof prüfte 42 dieser Fälle mit Zuwendungen von knapp 39 Mio. Euro.

1 Zuwendungsintensität

(325) Die Förderrichtlinie sieht Höchstsätze vor: Die Förderung der jeweils zuwendungsfähigen Ausgaben *„darf folgende Sätze nicht überschreiten“*. Die Höchstsätze reichen von 25 % für experimentelle Entwicklung über 50 % für industrielle Forschung bis zu 100 % für Forschungseinrichtungen.

(326) Die Verwaltung ist verpflichtet, die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel sparsam zu bewirtschaften. In seinen Bewirtschaftungserlassen setzt das Finanzministerium Schranken: *„Soweit in Förderrichtlinien Höchstsätze festgelegt worden sind, dürfen diese nicht als Regelfördersatz behandelt und nur im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens ausgeschöpft werden.“* Die Bewilligungsbehörde hat bei der Prüfung des Antrags und allen folgenden Verfahrensschritten nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Das Ergebnis der Antragsprüfung ist in einem Vermerk festzuhalten, der auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung eingehen soll.

(327) In 41 der 42 geprüften Förderfälle bewilligte die TBI den Höchstfördersatz. Hierdurch gewährte sie ungeachtet der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Vorgaben des Finanzministeriums die Höchstfördersätze als Regelfördersätze. Einzelfallbezogene Entscheidungen über die notwendige Höhe der Fördersätze unterblieben, jedenfalls waren sie nicht dokumentiert. Das Wirtschaftsministerium bestätigt, „*dass die in der Richtlinie festgelegten Fördersätze weitestgehend zu Gunsten der Zuwendungsempfänger ausgeschöpft wurden*“.

(328) Der Landesrechnungshof fordert das Wirtschaftsministerium auf, die Vorgaben des Finanzministeriums und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

2 Ausnahmeentscheidungen

(329) Die Förderrichtlinien ermöglichen dem Wirtschaftsministerium in „*besonders begründeten Einzelfällen Ausnahmeentscheidungen von den vorstehenden Beschränkungen*“. Die Ausnahmegründe sind zu dokumentieren, nicht zuletzt, um Dritten – wie Gerichten und Prüfbehörden – die Prüfung des Verwaltungshandelns zu ermöglichen. Die Begründung und die Abwägung der Entscheidungen sollten Bestandteil der Dokumentation sein; die Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens muss stets erkennbar sein. Fehlt die Dokumentation oder ist sie nicht aussagekräftig, bleibt unklar, warum die Entscheidung so und nicht anders gefallen und ob sie ordnungsgemäß zustande gekommen ist.

(330) Die TBI bewilligte einzelne Vorhaben mit weitreichenden Ausnahmen von den Beschränkungen der Richtlinie, besonders zur Höhe der Zuwendung. In fünf der geprüften Fälle flossen insgesamt 32,4 statt 9,5 Mio. Euro – knapp 23 Mio. Euro mehr als ohne Ausnahmeentscheidungen. So hatte das Wirtschaftsministerium wiederholt Ausnahmen „*aus wirtschafts- und technologiepolitischer Sicht*“ befürwortet. Derlei Allgemeinplätze stellen keine Begründung dar. Damit bleibt unklar, warum einige Zuwendungsempfänger mehr profitierten als andere.

(331) Jede Ausnahme verletzt den Gleichheitsgrundsatz und begünstigt Wettbewerbsverzerrungen. Der Landesrechnungshof erwartet daher, dass Ausnahmen unbedingt auf die „*besonders begründeten Einzelfälle*“ beschränkt werden. Um dies sicherzustellen, müssen sämtliche Ausnahmeentscheidungen schlüssig und überzeugend begründet und dokumentiert werden.

(332) Der Landesrechnungshof empfiehlt, alle Hinweise auf die Möglichkeit von Ausnahmeentscheidungen aus den Förderrichtlinien zu entfernen. Diese Hinweise setzen Fehlanreize. Die meisten Antragsteller dürften nach der Maximalförderung trachten. Werden diese gera-

dezu mit der Nase auf die Möglichkeit gestoßen, Ausnahmen in Anspruch zu nehmen, werden sie nach Gründen dafür suchen.

(333) Das Wirtschaftsministerium erklärte, es werde *„die Feststellungen des LRH zukünftig beachten und mögliche zukünftige Ausnahmeentscheidungen schlüssiger sowie überzeugender begründen und dokumentieren“*.

(334) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Er vermisst indes eine Bewertung seines Vorschlags, in den Richtlinien nicht mehr auf die Möglichkeit von Ausnahmeentscheidungen hinzuweisen.

3 Korruptionsprävention

(335) Die Arbeitsgebiete der Verwaltung sind unterschiedlich korruptionsgefährdet. Als besonders korruptionsgefährdet gelten Arbeitsgebiete, die Fördermittel bewirtschaften und Zuwendungen bewilligen. Zur Korruptionsprävention ist u. a. das Mehr-Augen-Prinzip anzuwenden. Unerlässlich hierbei ist die Funktionstrennung; die an der Entscheidung beteiligten Bediensteten sollten nicht derselben Arbeitseinheit angehören.

(336) Aus Sicht des Landesrechnungshofes war bei der Behandlung einzelner Förderfälle die Korruptionsprävention nicht sichergestellt. Um die Ausnahmeentscheidungen für unterschiedliche Förderfälle zu begründen, verwendete eine Mitarbeiterin in zwei Fällen auf jeweils gerade einmal eineindrittel Seiten identische Textbausteine; eine Einzelfallbewertung erfolgte nicht. Der unmittelbare Vorgesetzte der Mitarbeiterin stimmte ohne weitere Anmerkung zu. Aufgrund dieser Ausnahmeentscheidungen bewilligte die TBI jeweils 6,4 statt 2 Mio. Euro.

(337) Der Landesrechnungshof sieht die Korruptionsvorsorge nicht sichergestellt. Seine Sicherheitsaufgabe kann das Vier- oder Mehr-Augen-Prinzip nicht erfüllen, wenn die Beteiligten in einem Über-/Unterordnungsverhältnis zueinander stehen. Sie sollten vielmehr unterschiedlichen Organisationseinheiten angehören. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Wirtschaftsministerium seine Korruptionsvorsorge ausbaut – jedenfalls dann, wenn es um Zuwendungen in Millionenhöhe geht.

4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

(338) Die LHO verlangt, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind vorzunehmen in der Planungsphase neuer Maßnahmen, bei deren Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach deren Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle).

(339) Das Wirtschaftsministerium verwies zum Nachweis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf die „Regionale Innovationsstrategie 2020 für das Land Mecklenburg-Vorpommern“ vom 6. März 2014, auf die „Bewertung und externe Unterstützung des Einsatzes des Operationellen Programms des Landes Mecklenburg-Vorpommern für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2014-2020“ und auf den Jahreskurzbericht 2019 der TBI. Es geht mit Blick auf die Verwendung europäischer Mittel davon aus, dass die Anwendung der europarechtlichen Forderungen Priorität habe und auch den Anforderungen der LHO genüge.

(340) Der Landesrechnungshof weist – nicht zum ersten Mal – darauf hin, dass keine Übereinstimmung besteht zwischen den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach EU-Vorgaben einerseits und den Vorgaben nach § 7 LHO andererseits; die vom Wirtschaftsministerium vorgelegten Unterlagen genügen diesen Anforderungen nicht. Daher bleibt unklar, auf welcher Entscheidungsgrundlage das Wirtschaftsministerium die Richtlinie begleitet und schließlich 2019 novelliert hat. Auch laufende Förderprogramme sind einer Erfolgskontrolle zu unterziehen, denn fortdauernde Ausgaben für Zuwendungen sind nur vertretbar, wenn die Erreichung des Förderziels gesichert ist.

(341) Bereits in seiner 73. Sitzung vom 17. Oktober 2019 hat der Landtag das Wirtschaftsministerium gebeten, die Hinweise des Landesrechnungshofes zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Umsetzung von Förderprogrammen einzubeziehen.¹⁶⁵ Daher geht der Landesrechnungshof davon aus, dass seine Hinweise zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen künftig Beachtung finden werden.

¹⁶⁵ Beschlussprotokoll der 73. Landtagssitzung vom 17. Oktober 2019, TOP 11.

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

5 Bildungs- und Kulturdialog

Das Bildungsministerium hat die Ausgaben für den Bildungs- und Kulturdialog in den Jahren 2015 bis 2018 zu hoch veranschlagt. Der Landesrechnungshof hält den dafür eingerichteten Titel überdies für entbehrlich.

Die Rechts- und Organisationsform des Landeskulturrats ist unklar. Es fehlen Rechtsvorschriften, welche die Zusammensetzung, Aufgaben, Befugnisse, Rechte und Pflichten, die Berufung und Abberufung von Mitgliedern sowie Entschädigungsleistungen regeln. Nach den Verträgen mit dem Vorsitzenden und mehreren Mitgliedern des Landeskulturrats sind deren Tätigkeiten nicht ehrenamtlich.

Bei der Gewährung einer Zuwendung zur Finanzierung der Arbeit eines Kreiskulturrats im Jahr 2018 hat das Bildungsministerium die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen außer Acht gelassen.

(342) Das Bildungsministerium veranschlagte erstmals im Haushaltsplan 2012 mit 200.000 Euro einen Titel mit der Zweckbestimmung „*Bildungs- und Kulturdialog*“. Zur Begründung heißt es regelmäßig in den Erläuterungen: *„Sowohl im Bildungs- als auch im Kulturbereich sind Impulse von außen und Dialoge mit fachlich Betroffenen notwendig. Es müssen Foren geschaffen werden, in denen der fachliche Austausch gepflegt und das gegenseitige Verständnis gefördert wird. Es muss zudem die Möglichkeit bestehen, fachliche Expertise einzuholen.“*

Der Landesrechnungshof hat die Veranschlagung der Mittel für den Bildungs- und Kulturdialog für die Jahre 2012 bis 2018 und deren Verwendung für die Jahre 2015 bis 2018 geprüft.

1 Gesonderter Titel für den Bildungs- und Kulturdialog entbehrlich

(343) Die folgende Übersicht zeigt die im jeweiligen Haushaltsjahr zur Verfügung gestellten Mittel für den Bildungs- und Kulturdialog und ihre Inanspruchnahme.

Tabelle 19: Veranschlagte Mittel beim Titel 0701 537.01 „Bildungs- und Kulturdialog“ und ihre Inanspruchnahme, 2012-2018, in Euro

Haushaltsjahr	Ansatz	Ist
	in Euro	
2012	200.000,00	166.269,03
2013	200.000,00	233.389,20
2014	200.000,00	213.695,94
2015	200.000,00	96.857,29
2016	200.000,00	86.221,55
2017	200.000,00	98.746,58
2018	152.000,00	64.481,11

Quelle: Eigene Darstellung.

In den Jahren 2015 bis 2018 wurden die Mittel hauptsächlich für folgende Zwecke verwendet:

- Druck und Versand eines Schulmagazins sowie eines Begleitheftes zu einer archäologischen Ausstellung,
- Berufsschulkongress,
- hochschulpolitische Konferenzen und Wissenschaftskonferenz,
- Kamingespräch mit dem Minister,
- Beratungsleistungen zur Umsetzung der Theater- und Orchesterstrukturreform,
- Entgelte und Reisekostenvergütungen an die Mitglieder des Landeskulturrats,
- Internationaler Dialog Sonderpädagogik und
- Beratungsleistungen zur Kommunikationsstrategie Inklusion.

Im Einzelplan 07 „Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur“ stehen für Ausgaben zu den o. g. Zwecken auch Titel mit folgender Zweckbestimmung zur Verfügung:

- „Fachbeiräte und ähnliche Ausschüsse“,
- „Zur Verfügung der Ministerin“,
- „Öffentlichkeitsarbeit des Ministeriums“,
- „Fachtagungen“ und
- „Druckkosten für Publikationen archäologischer Ausstellungen“.

(344) Für die Haushaltsjahre 2015 bis 2018 hatte das Bildungsministerium die Ausgaben für den Bildungs- und Kulturdialog zu hoch veranschlagt und damit das Fälligkeitsprinzip nicht beachtet. Es hätten nur diejenigen Ausgaben veranschlagt werden dürfen, die im be-

treffenden Haushaltsjahr auch kassenwirksam werden. Dazu sind die Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.

Des Weiteren hält der Landesrechnungshof einen gesonderten Titel für den Bildungs- und Kulturdialog für nicht erforderlich. Die bisher bei diesem Titel geleisteten Ausgaben können auch anderen Titeln des Einzelplans 07 zugeordnet werden.

(345) Der Landesrechnungshof empfahl dem Bildungsministerium zu prüfen, ob der Titel mit der Zweckbestimmung „Bildungs- und Kulturdialog“ wegfallen kann und die Mittel auf die anderen Titel übertragen werden können.

(346) Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde bis zur nächsten Planaufstellung prüfen, ob der Titel entbehrlich sei und die Haushaltsmittel anderen Titeln zugeordnet werden können.

2 Ausgaben für den Landeskulturrat

2.1 Rechts- und Organisationsform des Landeskulturrats unklar

(347) Im Koalitionsvertrag von SPD und CDU vom 24. Oktober 2011 über die 6. Wahlperiode wurde unter Nr. 231 Folgendes vereinbart: *„Die Koalition beruft einen Landeskulturrat als Impulsgeber, als Dialogpartner für Politik, Bildung, Tourismus und Wirtschaft sowie als Ort des fachlichen Austausches und der Interessenvertretung der Kunst- und Kulturschaffenden.“* In der Koalitionsvereinbarung 2016–2021 heißt es dazu in Nr. 274: *„Der Landeskulturrat wird in seiner wertvollen, die Landesregierung beratenden und dem Diskurs dienenden Funktion fortgeführt und neu berufen. Die Mitglieder sind aufgrund ihrer vielfältigen, die gesamte Kulturlandschaft repräsentierenden Erfahrung Ansprechpartner für alle wichtigen Fragen einer modernen Kulturpolitik.“*

Das Kabinett hatte mit Beschlüssen vom 28. Februar 2012 bzw. vom 7. März 2017 der Bildung bzw. Fortführung eines solchen Kulturrats zugestimmt. Der Minister bzw. die Ministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur wurden ermächtigt, die Mitglieder des Kulturrats für die jeweilige Wahlperiode zu berufen. Die Berufungen der Mitglieder für die jeweilige Wahlperiode wurden im Rahmen der Landeskulturkonferenzen am 5. März 2012 und am 16. März 2017 vorgenommen. Rechtsvorschriften, in denen die Einrichtung, Aufgaben und Befugnisse des Landeskulturrats, seine Organisation, die Berufung und Abberufung von Mitgliedern sowie Entschädigungsleistungen geregelt sind, gibt es nicht.

(348) Für den Landesrechnungshof sind die Rechts- und Organisationsform des Landeskulturrats nicht erkennbar. Es ist unklar, ob dieser außerhalb der Staatsorganisation steht oder dem Bildungsministerium zugeordnet ist. Beim Landeskulturrat handelt es sich weder

um eine Organisationseinheit des Bildungsministeriums noch um ein eigenständiges rechtliches Gebilde (z. B. Verein oder Stiftung).

(349) Der Landesrechnungshof empfahl dem Ministerium zu prüfen, inwiefern eine Rechts- und Organisationsform innerhalb oder außerhalb der Staatsorganisation für den Landeskulturrat geschaffen werden kann.

(350) Das Bildungsministerium erklärte, die für den Landeskulturrat vorgesehenen Aufgaben seien in den jeweiligen Kabinettsvorlagen dargelegt. Er sei kein Teil des Ministeriums. Es sei auch nicht vorgesehen, ihn als Struktur innerhalb der Staatsorganisation zu etablieren, da seine Funktion gerade in der Beratung durch Experten außerhalb der öffentlichen Verwaltung bestehen solle. Da er als beratendes Gremium keine rechtsverbindlichen Beschlüsse fasse, werde keine Notwendigkeit gesehen, das Gremium als Rechtsperson zu organisieren. Im Übrigen handele es sich beim Landeskulturrat um ein zeitlich befristetes Gremium.

(351) Wenn das Bildungsministerium ein Gremium wie den Landeskulturrat installiert, muss es auch dafür sorgen, dass dessen Zusammensetzung, Aufgaben, Befugnisse, Rechte und Pflichten, die Berufung und Abberufung von Mitgliedern sowie Entschädigungsleistungen geregelt werden. Auf die zeitliche Befristung kommt es dabei nicht an. Auch die Entschädigungsleistungen für Ehrenamtler, die im Auftrag des Staates tätig sind, sind regelmäßig gesetzlich oder in Verordnungen festgelegt.¹⁶⁶ Ein Kabinettsbeschluss, der einer Gründung eines Landeskulturrats zustimmt und den Minister bzw. die Ministerin ermächtigt, die Mitglieder dieses Gremiums zu berufen, ersetzt nicht die erforderlichen Rechtsvorschriften. Er kann lediglich ein Startsignal für die Bildung des Landeskulturrats sein.

2.2 Dienstverträge mit dem Vorsitzenden und weiteren Mitgliedern

(352) Das Bildungsministerium hat mit dem Vorsitzenden des Landeskulturrats und weiteren Mitgliedern mehrere Verträge geschlossen. In den Verträgen werden sowohl die zu erbringenden Leistungen des jeweiligen „*Auftragnehmers*“ beschrieben als auch die Gegenleistung des Landes. Der Vorsitzende erhält als Gegenleistung 500 Euro monatlich. Die weiteren Mitglieder erhalten 200 Euro „*Sitzungsgeld*“ für maximal vier Sitzungen im Jahr. Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass das Sitzungsgeld auch dann gezahlt wurde, wenn das Mitglied nicht an der Sitzung teilnahm. Darüber hinaus werden dem Vorsitzenden

¹⁶⁶ So erhalten z. B. ehrenamtliche Richter Entschädigungen nach dem Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetz. Die Gewährung von pauschalisierten Entschädigungen an die in § 174 Abs. 1 Nr. 8 der Kommunalverfassung genannten ehrenamtlich Tätigen in den kommunalen Körperschaften (Gemeinden, Landkreise, Ämter und Zweckverbände) richtet sich nach der Entschädigungsverordnung (EntschVO M-V).

und den weiteren Mitgliedern die notwendigen Reisekosten analog Landesreisekostengesetz erstattet. In den Verträgen heißt es weiterhin: *„Bei der Tätigkeit handelt es sich um eine ehrenamtliche Tätigkeit für juristische Personen des öffentlichen Rechts ... Durch diese Vereinbarung wird kein Dienstverhältnis zum Auftraggeber begründet.“*

(353) Nach dem Inhalt des mit dem Vorsitzenden des Landeskulturrats getroffenen Vertrags handelt es sich um einen Dienstvertrag. Geschuldet sind Beratung und weitere Dienstleistungen gegen Entgelt. Dass der Vertrag die Begründung eines Dienstverhältnisses ausdrücklich ausschließt, steht dem nicht entgegen. Entscheidend ist, welche wechselseitigen Rechte und Pflichten durch den Vertrag begründet werden. Bei der Tätigkeit des Vorsitzenden handelt es sich nicht um eine ehrenamtliche Tätigkeit. Ehrenamtliche Tätigkeiten werden grundsätzlich unentgeltlich ausgeübt.¹⁶⁷ Soweit ausnahmsweise der mit der Ausübung des Ehrenamts verbundene Aufwand (Reisekosten, Büromaterial, Zeitversäumnis bzw. Verdienstaufschlag) individuell oder pauschal abgegolten werden soll, bedarf es hierzu einer entsprechenden Vorschrift.¹⁶⁸ Eine privatvertraglich als Gegenleistung für eine klar definierte Dienstleistung gewährte Vergütung stellt keine solche Entschädigung dar. Gegen eine Ehrenamtsentschädigung spricht auch der Umstand, dass der Reiseaufwand separat in entsprechender Anwendung des Landesreisekostenrechts abgegolten wird.

Das zum Ehrenamt Ausgeführte gilt auch für die Verträge mit den anderen Mitgliedern. Die Gegenleistung besteht hier aber nicht in einem monatlich zu zahlenden Betrag, sondern in einem Sitzungsgeld. Dieses ist nicht abhängig von einer erbrachten Leistung. Entscheidend ist vielmehr die Teilnahme an der Sitzung. Wer an der Sitzung nicht teilnimmt, hat demnach keinen Anspruch auf Sitzungsgeld.

(354) Das Ministerium hat erklärt, der Vorsitzende des Landeskulturrats handele nicht weisungsgebunden und sei nicht in die Organisation des Ministeriums eingebunden. Der Vorsitzende erarbeite die Tagesordnung der Sitzungen. Minister/in bzw. Staatssekretär/in würden ggf. als Gäste an den Beratungen des Landeskulturrats teilnehmen. An der Einschätzung, dass es sich bei der Tätigkeit des Vorsitzenden um eine ehrenamtliche Tätigkeit handele, werde festgehalten. Deshalb gehe das Bildungsministerium weiterhin davon aus, dass es sich nicht um ein Dienstverhältnis bzw. einen Dienstvertrag handele. Die weiteren Verträge für vier Mitglieder des Landeskulturrats seien mit deren Aufgabe verbunden, den Vorsitzenden zu vertreten, Sitzungen gemeinsam vorzubereiten und die Schwerpunkte der Arbeit abzustimmen. Sitzungsgeld sei auch bei Nichtteilnahme an der Sitzung gezahlt worden, denn

¹⁶⁷ Vgl. etwa § 27 Abs. 3 S. 2 BGB.

¹⁶⁸ So ist beispielsweise Art und Höhe der Entschädigung für kommunalpolitisch Tätige in der Entschädigungsverordnung (EntschVO M-V) geregelt.

das Mitglied habe vorab einen schriftlichen Beitrag erbracht. Der Ersatz des Zeitaufwandes für die inhaltliche Befassung unabhängig von der Sitzungsteilnahme sei Zweck der Zahlung gewesen.

(355) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

In den Verträgen mit dem Vorsitzenden und den weiteren Mitgliedern werden einerseits deren zu erbringende Leistungen und andererseits das vom Bildungsministerium zu zahlende monatliche Entgelt (Vorsitzender) bzw. ein Sitzungsgeld (Stellvertreter) vereinbart. Das Ministerium zahlt das Entgelt unabhängig vom tatsächlichen Aufwand. So werden z. B. Reisekosten gesondert abgerechnet. Bei den Verträgen handelt es sich demzufolge um Dienstverträge.

Im Übrigen ist Sitzungsgeld das Geld, das jemand für die Teilnahme an einer Sitzung erhält. Der Begriff ist einer anderen Auslegung nicht zugänglich. Das Bildungsministerium setzt sich zudem in Widerspruch zu seiner eigenen Argumentation, wenn es einerseits die Vereinbarung einer Dienstleistung bestreitet, andererseits geleistete Dienste aber gleichwohl entlohnen will.

3 Finanzierung der ehrenamtlichen Tätigkeit eines Kreiskulturrats

(356) Auf Initiative der Kunst- und Kulturschaffenden haben sich auf kommunaler Ebene regionale Kulturräte gegründet. Diese sogenannten Kreiskulturräte verstehen sich als Interessenvertretung der Kulturszene in ihrer Region, vermitteln zwischen den Kulturschaffenden und der Politik und treten als beratendes Gremium auf. Um die Arbeit der Kreiskulturräte zu unterstützen, hatte das Bildungsministerium mit Schreiben vom 12. Juli 2018 den Landräten der Kreise und den Oberbürgermeistern der kreisfreien Städte einen Vorschlag zur gemeinsamen Finanzierung der ehrenamtlichen Tätigkeit der Kreiskulturräte übermittelt. Es war eine Vereinbarung vorgesehen, auf deren Grundlage die Landkreise dem Ministerium jährlich einen pauschalen Betrag von 4.000 Euro bzw. die kreisfreien Städte von 3.000 Euro in Rechnung stellen können, sofern sie sich zu einer Kofinanzierung in gleicher Höhe verpflichten. Über die Mittelverwendung sollte dem Landeskulturrat ein Bericht des jeweiligen Vertreters des Kreiskulturrats spätestens zur ersten Sitzung des Jahres für den Vorjahreszeitraum vorgelegt werden.

Im Jahr 2018 kam lediglich eine Vereinbarung mit dem Landkreis Ludwigslust-Parchim zustande. Nach Unterzeichnung der rückwirkend ab 1. Juli 2018 auf unbestimmte Zeit geltenden Vereinbarung und der Erklärung zur Kofinanzierung durch den Landrat im Dezember

2018 hat das Bildungsministerium den in Aussicht gestellten Pauschalbetrag von 4.000 Euro auf das vom Landkreis angegebene Konto überwiesen.

(357) Bei dem gezahlten Betrag von 4.000 Euro im Jahr 2018 an den Landkreis Ludwigslust-Parchim handelt es sich um eine Zuwendung. Bei der Gewährung der Zuwendung hat das Bildungsministerium die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen außer Acht gelassen. So können gemäß Anlage 1 der Kulturförderrichtlinie im Rahmen der kulturellen Grundversorgung den Landkreisen, kreisfreien Städten und kommunalen Gebietskörperschaften (nur) Zuwendungen für Bibliotheken, Kinder- und Jugendkunstschulen, Musikschulen, soziokulturelle Zentren sowie Einrichtungen des Films und der Medien sowie Literaturhäuser gewährt werden. Des Weiteren entsprachen weder das Antrags- und Bewilligungsverfahren noch das Auszahlungs- und Verwendungsnachweisverfahren den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen. Auch erfüllt die im Dezember 2018 unterzeichnete Vereinbarung nicht die an einen Zuwendungsvertrag zu stellenden Anforderungen.

(358) Sofern das Bildungsministerium auch künftig eine derartige Förderung beabsichtigt, muss nach dem Zuwendungsrecht verfahren werden.

(359) Das Ministerium teilte mit, die Kulturförderrichtlinie schließe eine Förderung der Arbeit von Kreiskulturräten nicht aus. Im vorliegenden Fall sei als *„Gegenstand der Förderung gemäß Anlage 1 zur Kulturförderrichtlinie der Punkt ‚Besondere Kulturprojekte: Genre- und schwerpunktvernetzte Projekte‘, die nach den Nrn. 1.2.2 und 1.2.3 der Kulturförderrichtlinie gefördert werden können, für die Abteilung Kultur maßgeblich“*.¹⁶⁹ Da eine Unterstützung der Arbeit der Kreiskulturräte dem politischen Willen der Landesregierung für die 7. Legislaturperiode entspreche, werde bei deren zukünftigen Förderung bis zum Ende dieser Legislaturperiode entsprechend der Kulturförderrichtlinie verfahren. Zuwendungsempfänger könnten auch juristische Personen des öffentlichen Rechts sein.

(360) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

Es erschließt sich nicht ohne Weiteres, dass die Arbeit der Kreiskulturräte ein *„genre- und schwerpunktvernetztes Projekt“* sein soll, das nach der Kulturförderrichtlinie gefördert werden kann. Zudem können nach der Kulturförderrichtlinie Projekte lediglich für einen Zeitraum von bis zu 24 Monaten gefördert werden. Die Vereinbarung mit dem Landkreis Ludwigslust-Parchim gilt dagegen *„auf unbestimmte Zeit“*. Folglich kann mit der Vereinbarung auch aus diesem Grund keine Förderung nach der Kulturförderrichtlinie umgesetzt werden. Da das Bil-

¹⁶⁹ Nach Nr. 1.2.2 der Kulturförderrichtlinie können Projekte von überregionaler oder landesweiter Bedeutung gefördert werden; nach Nr. 1.2.3 sonstige herausragende Projekte aus allen Genres.

dungsministerium die Leistung an den Landkreis als Zuwendung ansieht, muss es auch das Zuwendungsverfahren entsprechend den rechtlichen Bestimmungen gestalten.

Einzelplan 15 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung

6 Ablauforganisation im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (Abt. 5) Teil 2: Organisationsarbeit

In der Abteilung 5 des Energieministeriums wurden im Prüfungszeitraum keine Organisationsuntersuchungen durchgeführt, obwohl nach der Regierungsbildung 2016 neue Aufgaben übertragen worden und weitreichende organisatorische und personelle Veränderungen erfolgt waren. Organisatorische Pflichtaufgaben wie Aufgabenkritik, Geschäftsprozessoptimierung und Personalbedarfsermittlungen wurden seither nicht wahrgenommen.

In der Abteilung werden nicht-ministerielle Aufgaben wahrgenommen, ohne dass die Wirtschaftlichkeit dieses Organisationsmodells bisher nachgewiesen wurde.

Seit der Errichtung der Abteilung 5 zum 1. November 2016 existierte bis zum 20. Februar 2020 keine schriftlich dokumentierte Geschäftsverteilung. Die nunmehr vorgelegte Geschäftsverteilung entspricht nicht den Anforderungen. Aus ihr ergeben sich nicht die konkreten Aufgaben der Dienstposten. Außerdem sind Aufgaben der Linien- und Stabsorganisation nicht konsequent getrennt.

Die vom Energieministerium bevorzugte „agile“ Vorgehensweise ist nur für wenige Aufgaben der Abteilung geeignet.

1 Organisationsarbeit

(361) Der Landesrechnungshof hat die Organisationsarbeit in der Abteilung 5 des Energieministerium geprüft.

In der Abteilung 5 wurden im Prüfungszeitraum keine Organisationsuntersuchungen durchgeführt, obwohl nach der Regierungsbildung 2016 neue Aufgaben übertragen wurden und eine neue Abteilung eingerichtet wurde. Das brachte weitreichende organisatorische und personelle Veränderungen mit sich. Organisatorische Pflichtaufgaben wie Aufgabenkritik, Geschäftsprozessoptimierung und Personalbedarfsermittlungen wurden seither nicht wahrgenommen.

(362) Das Energieministerium sollte bisher getroffene Organisationsentscheidungen überprüfen und hat regelmäßige und anlassbezogene Organisationsuntersuchungen durchzuführen.

(363) Das Energieministerium führte aus, dass bei der Übernahme der Aufgaben aus anderen Ministerien die bestehenden Strukturen der übernommenen Organisationseinheiten beibehalten worden seien, weil sich diese Strukturen bewährt hätten. Das Energieministerium plane die wichtigsten Prozesse des Hauses zu erfassen, zu optimieren und in ADONIS abzubilden.

(364) Übergangsweise kann mit übernommenen Organisationsstrukturen gearbeitet werden. Die dynamischen Herausforderungen durch die Digitalisierung sprechen jedoch dagegen, mit übernommenen Strukturen weiterzuarbeiten. Insbesondere war die Übergangsphase mit drei Jahren inakzeptabel lang.

Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht des Energieministeriums, die Prozesse zu überprüfen und zu optimieren.

2 Wahrnehmung nicht-ministerieller Aufgaben

(365) Nicht-ministerielle Verwaltungsaufgaben sollen in oberen Landesbehörden und nicht in Ministerien wahrgenommen werden.¹⁷⁰

(366) In der Abteilung 5 sowie in der „*Stabsstelle Digitalisierung, Internationale Zusammenarbeit*“ wurden auch nicht-ministerielle Aufgaben wahrgenommen. So nahm die Abteilung 5 z. B. die Aufgaben der zuwendungsrechtlichen Sachbearbeitung bei der Breitbandförderung wahr und der Stabsstelle oblag die Pflege des Dienstleistungsportals.

(367) Das Energieministerium sollte nicht-ministerielle Aufgaben im gesamten Geschäftsbereich identifizieren und prüfen, wo diese Aufgaben zukünftig wirtschaftlich wahrgenommen werden können.

(368) Das Energieministerium teilte mit, dass sich die Aufgabenwahrnehmung auf der Ministerialebene bewährt habe. Die Förderung des Breitbandausbaus binde wegen der überschaubaren Zahl von Antragstellern vergleichsweise wenige Personalressourcen für die eigentliche zuwendungsrechtliche Sachbearbeitung. Bei der Pflege des Dienstleistungsportals nehme das Energieministerium überwiegend steuernde und koordinierende Aufgaben wahr.

(369) Das Energieministerium hat die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung bisher nicht durch Organisationsuntersuchungen belegt. Soweit bei Aufgaben der ministerielle Anteil überwiegt, können diese auch im Ministerium wahrgenommen werden, wenn dies wirtschaftlich ist.

¹⁷⁰ §§ 5 Abs. 2, 6 Abs. 1 und 7 Abs. 2 Landesorganisationsgesetz. Vgl. Rechnungshöfe des Bundes und der Länder: Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, Anhang 2, <https://www.lrh-mv.de/Veroeffentlichungen/Gemeinsame-Dokumente-der-Rechnungshoe/>.

3 Aufbauorganisation

3.1 Geschäftsverteilungsplan

(370) Die Gliederung der Organisationseinheiten und die Verteilung der Aufgaben sind in einem Organisations- und einem Geschäftsverteilungsplan festzulegen. In ihm sind die Aufgabengebiete und die Verantwortungsbereiche der einzelnen Beschäftigten klar gegeneinander abzugrenzen und regelmäßig fortzuschreiben.

(371) Seit der Errichtung der Abteilung 5 zum 1. November 2016 existierte bis zum 20. Februar 2020 keine schriftlich dokumentierte Geschäftsverteilung. Die Geschäftsverteilung in der Abteilung 5 war daher nicht verbindlich festgelegt.

(372) Das Energieministerium begründete die fehlende Geschäftsverteilung damit, dass es den aufbauorganisatorischen Vorstellungen einer zukünftigen Abteilungsleitung nicht habe vorgehen wollen. Geschäftsverteilung, Vertretung und Wahrnehmung von Führungsaufgaben in der Abteilung 5 seien auch vor der Inkraftsetzung des neuen Geschäftsverteilungsplans jederzeit ausreichend definiert gewesen.

(373) Die Geschäftsverteilung hat nach den Kriterien Recht- und Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit sowie Zweckmäßigkeit zu erfolgen. Sie muss die Aufgabenzuweisung sachgerecht widerspiegeln.

Die Entscheidung über die Geschäftsverteilung liegt nicht im Belieben der Abteilungsleitung und darf nicht beliebig lange aufgeschoben werden. Ihre Festlegung lag im Rahmen der regelmäßigen Aufgabenerfüllung in der Verantwortung der Staatssekretärin.

(374) Das Energieministerium teilte mit, dass im Februar 2020 ein neuer Geschäftsverteilungsplan in Kraft gesetzt worden sei, welcher das projektbezogene Arbeiten der Abteilung abbilde.

(375) In der Geschäftsverteilung sind Daueraufgaben festzulegen und die Aufgabengebiete und die Verantwortungsbereiche der einzelnen Beschäftigten klar gegeneinander abzugrenzen. Beschäftigte sind grundsätzlich nur einer Organisationseinheit und nur einer oder einem unmittelbaren Vorgesetzten zuzuordnen. Projektgruppen werden zur Planung und Wahrnehmung zeitlich und sachlich begrenzter Aufgaben eingerichtet, soweit die bestehenden Aufgaben nicht innerhalb der bestehenden Organisationseinheiten mit vorhandenem Personal er-

ledigt werden können.¹⁷¹ Eine dauerhafte Projektorganisation ist in der GGO I¹⁷² nicht vorgesehen.

Aus dem vorgelegten Geschäftsverteilungsplan ergeben sich nicht bei jedem Dienstposten dessen konkrete Aufgaben. Es wird lediglich allgemein auf Projektaufgaben hingewiesen.

Die Aufgaben der Abteilung 5 sind überwiegend Daueraufgaben, wie z. B. Festlegen von Anforderungen, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, Auftragsvergabe, Vertragsschluss und -controlling, unabhängig davon, dass diese sich auf unterschiedliche IT-Verfahren beziehen. Sie sind grundsätzlich in den bestehenden Organisationseinheiten und nicht in Projektgruppen wahrzunehmen. Bei jeder dieser Aufgaben sind Entscheidungen zu treffen. Dies kann nur in der Linienorganisation durch diejenigen erfolgen, denen diese Aufgabe zugewiesen ist und die dafür die Verantwortung übernehmen.

(376) Eine Zuordnung von Beschäftigten zu Projekten ist nur vorübergehend und zeitlich begrenzt zulässig. Eine dauerhafte Projektorganisation schafft faktisch eine Mehrlinienorganisation, bei der die Beschäftigten gleichzeitig den jeweiligen Vorgesetzten und den jeweiligen Projektverantwortlichen unterstellt sind.

In der öffentlichen Verwaltung hat sich hingegen die Einlinienorganisation als zweckmäßige Organisationsform herausgestellt. Diese stellt klare Weisungsbefugnisse und eindeutige Kommunikations- und Informationswege sicher.

(377) Ein Abweichen hiervon hätte zudem vorab den Nachweis der Wirtschaftlichkeit erfordert. Dieser Nachweis lag nicht vor.

(378) Das Energieministerium teilte mit, dass bei den jeweiligen Beschäftigten nur die wesentlichen Aufgaben des Ministeriums, aber nicht alle für eine Stellenbewertung relevanten Einzeltätigkeiten ausgewiesen würden. Bei einigen Beschäftigten werde auch die Mitarbeit in Projekten festgelegt. Dies entspräche § 8 Abs. 1 2. Halbsatz GGO I, wonach zeitlich und sachlich begrenzte Aufgaben auch „innerhalb der bestehenden Organisationseinheiten mit vorhandenem Personal“ erledigt werden könnten. Aufgaben erforderten häufig eine Erledigung in Projektform – insbesondere die Planung und Durchführung sowie die Steuerung von IT- und Digitalisierungsprojekten.

(379) Grundsätzlich können die Aufgaben eines Referats auch in Form eines Projekts durchgeführt werden. Dabei handelt es sich um die Vorgehensweise, nicht aber die einem

¹⁷¹ §§ 8, 9 GGO I. Zur GGO I vgl. die folgende Fußnote.

¹⁷² Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien und der Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern (GGO I).

Referat bzw. einem Dienstposten zugeordnete Aufgabe. Im Geschäftsverteilungsplan ist daher nicht „Mitarbeit in Projekten“ anzugeben, sondern die konkrete Aufgabe, die ggf. in Projektarbeit wahrgenommen wird. Auch sachlich und zeitlich begrenzte Aufgaben sind einem Dienstposten verbindlich zuzuweisen und im Geschäftsverteilungsplan auszuweisen, wenn der Umfang der Aufgabe prägend für den Dienstposten ist.

3.2 Aufbauorganisatorische Kennzahlen der Abteilung 5

(380) Gemäß § 7 Abs. 2 GGO I soll eine Abteilung aus mindestens fünf Referaten bestehen.

Die Abteilung 5 bestand am 1. Oktober 2019 aus drei in der Linie zugeordneten Referaten sowie dem „Büro für kooperatives E-Government“ (BkE). Neben der Linienorganisation existierte eine Stabsstelle, die bei der Berechnung der Mindestanzahl gem. GGO I nicht berücksichtigt wird, da nur die Anzahl unterstellter Referate zählt. Die Abteilung 5 unterschritt damit die vorgesehene Regelgrenze gem. GGO I von fünf Referaten je Abteilung.

Das Energieministerium sollte die Vorgaben der GGO I beachten und eine ausgewogene Aufbauorganisation der Abteilung 5 umsetzen.

(381) Das Energieministerium führte aus, dass ein Abweichen in begründeten Fällen möglich sei. Die Abteilung bestehe aus fünf Organisationseinheiten, drei Referaten im klassischen Sinne und zwei besonderen Organisationseinheiten.

(382) Die Abteilung 5 besteht nicht aus der erforderlichen Mindestzahl von fünf Referaten. Dem Abteilungsleiter sind drei Referate unterstellt. Bei der Stabsstelle „IT-Sicherheitsmanagement, Beauftragter der Landesverwaltung für Informationssicherheit (BeLVIS)“ handelte es sich nicht um eine der Linie unterstellte Organisationseinheit.

(383) Das BkE ist ein Organ des Lenkungsausschusses kooperatives E-Government und nur organisatorisch beim Ministerium eingerichtet. Es ist der bzw. dem Vorsitzenden des Lenkungsausschusses unterstellt und unterliegt nicht der fachlichen Weisung des Ministeriums und damit auch nicht der Abteilungsleitung.

Die Aufgaben des BkE entsprechen denen einer Geschäfts- bzw. Stabsstelle. Es sollte der Vorsitzenden des Lenkungsausschusses zugeordnet werden, deren fachlichen Weisungen die Arbeit des BkE unterliegt.

(384) Das Energieministerium teilte mit, die Stabsstelle „IT-Sicherheitsmanagement, Beauftragter der Landesverwaltung für Informationssicherheit (BeLVIS)“ und das BkE seien organisatorisch an die Abteilung 5 angegliedert und zählten aufbauorganisatorisch zu den

dem Abteilungsleiter 5 unterstellten Organisationseinheiten. Die fachliche Unabhängigkeit dieser Einheiten bleibe davon unberührt.

(385) Wie der Begriff „Leitungsspanne“ nahelegt, umfasst diese nur Organisationseinheiten, für die Leitungsfunktionen wahrgenommen werden. Da die beiden Organisationseinheiten lediglich aufbauorganisatorisch der Abteilung 5 zugeordnet sind, nicht aber den fachlichen Weisungen der Abteilungsleitung unterliegen, sind sie nicht in die Leitungsspanne einzurechnen.

4 „Agiles Arbeiten“ im Energieministerium

(386) Das Energieministerium stellt häufig auf „*Agiles Arbeiten*“ bzw. das „*Arbeiten in agilen Räumen*“ ab.

Es führte aus, dass sich Bund und Länder im IT-Planungsrat zu einem agilen Vorgehen bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes geeinigt hätten.

Die mit IT-Projekten regelmäßig verbundenen Unwägbarkeiten bestünden unabhängig von der verantwortlichen Organisation. Die Vorgaben der Landeshaushaltsordnung stünden einem agilen Vorgehen ebenfalls nicht entgegen.

Es treffe nicht zu, dass die Abteilung 5 überwiegend mit Rechtsetzungs- und Verwaltungsverfahren befasst sei. Solche Verfahren würden keinen Schwerpunkt bilden. Dieser liege vielmehr auf der Planung und Durchführung beziehungsweise auf der Steuerung von IT- und Digitalisierungsprojekten.

(387) Dem Energieministerium obliegt, wie jedem anderen Ministerium auch, die Schaffung eines Rechtsrahmens in seinem Zuständigkeitsbereich (Erarbeitung von Gesetzentwürfen, Erlass von Rechtsverordnungen und untergesetzlichen Normen).

Soweit es den ressortübergreifenden Einsatz von Hard- und Software gewährleistet oder E-Government-Basisdienste bereitstellt, ist es verantwortlich für die Steuerung von Projekten zur Beschaffung oder Entwicklung von Software. Dabei handelt es sich nicht um ein unsicheres und dynamisches Umfeld, da trotz gelegentlicher Rechtsänderungen Kontinuität und Pfadabhängigkeit gesetzlicher Regelungen gegeben sind. Agile Vorgehensweisen können ausnahmsweise bei bestimmten Teilaufgaben, wie der Definition der Anforderungen eingesetzt werden. Das Energieministerium kann als Auftragsgeber Teil der agilen Vorgehensweise eines mit der Softwareentwicklung beauftragten Dienstleisters sein. Ob sein eigenes Vorgehen agil sein sollte, hängt davon ab, ob die Entwicklung einer Software agile Vorgehensweisen erfordert, weil z. B. aufgrund eines dynamischen Umfelds noch Unwägbarkeiten hinsichtlich der zu entwickelnden Produkteigenschaften vorliegen.

Dies betrifft allerdings nicht den Regelfall ministerieller Aufgabenerfüllung.

(388) Das Energieministerium teilte mit, agiles Arbeiten werde als zulässige und gebotene Arbeitsmethode angesehen.

(389) Der Landesrechnungshof stellt klar, dass agiles Arbeiten nicht grundsätzlich unzulässig ist, aber für diese Methode geeignete Aufgaben voraussetzt. „Agil“ bedeutet zudem nicht, dass die Grundsätze ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns außer Kraft gesetzt werden. Es ist vielmehr ein schrittweises Vorgehen, bei dem Ziel und Budget ihre Priorität nicht verlieren. Dabei sind insbesondere Rollen, Verantwortlichkeiten und Regeln zum Ablauf festzulegen. Agiles Arbeiten setzt darüber hinaus ein striktes Projektcontrolling voraus.

5 Aufgabenwahrnehmung in Linien- und Stabsstruktur

(390) Das Energieministeriums hat mehrere Stabsstellen eingerichtet. Der Landesrechnungshof hat die Stabsstellen in der Prüfung mit betrachtet, deren Aufgaben denen der Abteilung 5 nahe kommen.

Selbstständige Organisationseinheiten, insbesondere Stabsstellen, sind nur ausnahmsweise zu bilden.¹⁷³ Stabsstellen sind nur einzurichten, um die unmittelbare Leitungsebene zu unterstützen und zu entlasten¹⁷⁴ ohne die organisatorische Grundausrichtung der Behörde zu beeinträchtigen. In regelmäßigen Abständen ist zu prüfen, ob eingerichtete Stabsstellen noch die Anforderungen erfüllen. Andernfalls sind sie aufzulösen.

(391) Der Abteilungsleitung 5 ist die Stabsstelle *„IT-Sicherheitsmanagement, Beauftragter der Landesverwaltung für Informationssicherheit (BeLVIS)“* zugeordnet. Die Stabsstelle nimmt zentrale Aufgaben sowohl für das Ressort als auch für die gesamte Landesverwaltung wahr. Die Aufgaben der Steuerung des ressortübergreifenden Sicherheitsmanagements und die Aufgaben der Beauftragten der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern für Informationstechnik sind der Staatssekretärin des Energieministeriums zugewiesen. Darüber hinaus nimmt die Stabsstelle sonstige ministerielle und nicht-ministerielle Aufgaben wahr.

Die Stabsstelle sollte der Staatssekretärin in ihrer Funktion als Beauftragte der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern für Informationstechnik und der ihr obliegenden Aufgabe *„Steuerung von ressortübergreifendem IT-Sicherheitsmanagement“* zugeordnet werden. Soweit bisher auch sonstige ministerielle Aufgaben wahrgenommen werden, sollten diese in die

¹⁷³ Vgl. Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, Anhang 4, a. a. O.

¹⁷⁴ § 7 Abs. 5 GGO I.

Linienorganisation überführt werden. Nicht-ministerielle Aufgaben sollten im Ministerium ohnehin nicht wahrgenommen werden.

(392) Die Stabsstelle „*Digitalisierung, Internationale Angelegenheiten des Ressorts*“ ist neben dem Leitungsstab des Ministers eingerichtet und nimmt Schwerpunktfachaufgaben aus dem zentralen Aufgabenbereich Digitalisierung sowie damit verbundene administrative Aufgaben wahr.

Die Staatssekretärin verantwortet die ordnungsgemäße Durchführung aller Fachaufgaben des Ministeriums und den ordnungsgemäßen Ablauf der Verwaltung. Soweit Fachaufgaben auf der Ebene des Ministers wahrgenommen werden, wird diese Verantwortungszuweisung durchbrochen. Auf Ebene des Ministers sind nur Stabsstellen einzurichten, die bei der politischen Leitung des Ministeriums unterstützen (Leitungsstab).

Soweit in der Stabsstelle Fachaufgaben wahrgenommen werden, sollten diese in die Linienorganisation verlagert werden. Unterstützungsaufgaben für den Minister sollten der Stabsstruktur des Leitungsbereichs zugeordnet werden.

(393) Die Stabsstelle „*CIO Office Stabsstelle eGovernment*“ ist unmittelbar der Staatssekretärin zugeordnet. In der Stabsstelle werden ausgewählte Projekte der Digitalen Agenda Mecklenburg-Vorpommern betreut. Bei den Aufgaben der Stabsstelle handelt es sich im Wesentlichen um administrative Aufgaben, die organisatorisch der Linienorganisation zuzuordnen sind.

Das Energieministerium sollte die Aufgaben in die Linienorganisation der Abteilung 5 verlagern.

(394) Das Energieministerium hat Aufgaben der Linien- und Stabsorganisation nicht konsequent getrennt. Es kam zu Überschneidungen in der Aufgabenerfüllung, zu Doppelarbeit und damit zu Redundanzen sowie auch zu Konfliktsituationen zwischen den Organisationseinheiten.

Das Energieministerium sollte Aufgaben und Verantwortlichkeiten klar abgrenzen und die Verwaltungs- und Kommunikationsabläufe eindeutig regeln. Die Federführung in der Bearbeitung ministerieller Aufgaben sollte den Organisationseinheiten in der Linienstruktur obliegen. Stabsstellen sollten auf ihre beratende und entlastende Funktion für die Leitungsebene beschränkt werden. Eine Ausnahme stellt hierbei die Stabsstelle BeLVIS dar, die aufgrund der Zuständigkeit für die Informationssicherheit auch operativ tätig werden und dafür über entsprechende Entscheidungskompetenzen verfügen muss.

(395) Das Energieministerium teilte die Auffassung des Landesrechnungshofes hinsichtlich einer fehlerhaften organisatorischen Zuordnung nicht. Die Aufgaben der Stabsstellen seien zu einem nicht unerheblichen Anteil strategisch-konzeptioneller Art und eng verknüpft mit den politisch-rechtsetzenden Tätigkeiten der Abteilung. Eine Aufgabenüberschneidung zwischen den Organisationseinheiten der Abteilung 5 und den Stabsstellen bestehe in der neuen Geschäftsverteilung nicht mehr.

(396) Unterschiedliche Zielsetzungen und die daraus folgenden Interessen- und Rollenkonflikte bei der Aufgabenerfüllung erfordern eine Trennung der Stabsstellen- von klassischen Verwaltungstätigkeiten in der Linienorganisation. Operative und exekutive Aufgaben in Stabsstellen sind zu vermeiden.

VI. Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes

1 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Zuwendungen an ein institutionell gefördertes Forschungsinstitut“ (Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 329-357)

Der Landesrechnungshof hatte das Bildungsministerium aufgefordert sicherzustellen, dass das bei der Förderung angewandte Verwendungsnachweisverfahren künftig den Anforderungen entspricht. Des Weiteren sollte das Ministerium darauf hinwirken, dass das Institut die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie das Besserstellungsverbot durchgängig beachtet. Der Landesrechnungshof empfahl ferner darauf hinzuwirken, dass bei der Gremienbesetzung Interessenkollisionen vermieden werden.

1 Verwendungsnachweisverfahren

(397) Der Landesrechnungshof hatte beanstandet, dass die im Prüfungszeitraum vorgelegten Nachweise des Instituts zur Verwendung der Zuwendung weder einen Soll/Ist-Vergleich des Leistungsplans noch einen Bericht über die Erreichung der Leistungs- und Strukturziele des Instituts enthielten. Im Sachbericht wurde auch nicht die gesamte in dem jeweiligen Jahr geförderte Tätigkeit dargestellt. Die für den Prüfungszeitraum vorgelegten Verwendungsnachweise des Instituts erfüllten daher nicht die Anforderungen. Auch hatte das Ministerium im Prüfungszeitraum weder eine vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise noch örtliche Erhebungen durchgeführt. Seine Prüfvermerke hatte es allein auf der Basis der vom Institut vorgelegten Verwendungsnachweise und der Berichte der Wirtschaftsprüfer über die Prüfung der Jahresabschlüsse erstellt. Die Verwendungsnachweisprüfung war mithin nicht ordnungsgemäß. Infolgedessen war nicht sichergestellt, dass im Prüfungszeitraum die mit den Zuwendungen beabsichtigten Zwecke erreicht und die Zuwendungen zweckentsprechend sowie wirtschaftlich verwendet wurden.

Das Ministerium hatte erklärt, es werde den Vordruck für den Verwendungsnachweis entsprechend den Hinweisen des Landesrechnungshofes überarbeiten, künftig stichprobenweise vertiefte Prüfungen vornehmen und das Prüfverfahren den zuwendungsrechtlichen Vorgaben anpassen.

(398) Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes teilte das Ministerium mit, der Verwendungsnachweis sei um den Soll/Ist-Vergleich erweitert worden. Außerdem werde der Bericht

des Wissenschaftlichen Beirats angefordert. Auch die Prüfung der Verwendungsnachweise sei sowohl im Umfang der geprüften Daten als auch in der Gestaltung der Prüfung geändert worden. Es würden jährlich wechselnde Prüfungsschwerpunkte mit Vor-Ort-Kontrollen gewählt, die auch mit der Kontrolle der Einhaltung von Hinweisen des Vorjahres verbunden sein könnten. Des Weiteren seien die Prüfvermerke komplett neu gestaltet und die Gliederung den rechtlichen Vorgaben angepasst worden.

(399) Der Landesrechnungshof begrüßt die vom Ministerium vorgenommenen Verbesserungen beim Verwendungsnachweisverfahren.

2 Mittelbewirtschaftung durch das Institut

2.1 Bewirtungen

(400) Das Forschungsinstitut leistete im Prüfungszeitraum erhebliche Ausgaben im Rahmen von Bewirtungen. Darin enthalten waren auch Trinkgelder. Teilnehmer der Veranstaltungen waren überwiegend Beschäftigte des Instituts, in Einzelfällen ganze Forschungsbereiche. Das jeweils dienstliche Erfordernis hatte das Institut nicht begründet. Der Landesrechnungshof hatte darauf hingewiesen, dass Ausgaben für Speisen und Getränke der privaten Lebensführung zuzuordnen und daher grundsätzlich auch privat zu finanzieren sind. Sie sind allenfalls im Rahmen der Repräsentation nach außen zulässig. Mit der Finanzierung der umfangreichen Bewirtungsausgaben hatte das Institut somit gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.

Das Ministerium erklärte, das Institut werde Ausgaben für Bewirtungen nur noch im Rahmen der Repräsentation vornehmen und auf das notwendige Maß beschränken. Es werde künftig insbesondere Anlass, Zweck und Notwendigkeit der Veranstaltungen sorgsamer dokumentieren.

(401) Nun teilte das Ministerium mit, bei den Verwendungsnachweisprüfungen der Jahre 2017 bis 2019 sei die Bewirtung als ein Schwerpunkt ausgesucht worden. Im Ergebnis der Prüfung für das Jahr 2017 seien bei 47 Belegen Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit festgestellt worden. Dies habe insbesondere die Finanzierung von Trinkgeldern, alkoholischen Getränken sowie Bewirtungsleistungen für interne Besprechungen betroffen. Das Ministerium habe aufgrund dessen Mittel zurückgefordert. Für die Jahre 2018 und 2019 sei die Verwendungsnachweisprüfung noch nicht abgeschlossen. Es sei jedoch bereits absehbar, dass das Thema Bewirtung mittlerweile einen größeren Stellenwert bei der Verwaltungsleitung habe und die Vorgaben des Ministeriums befolgt würden.

(402) Der Landesrechnungshof bewertet die Umsetzung seiner Hinweise zur Bewirtung durch das Institut positiv. Er begrüßt die konsequente Kontrolle der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung durch das Ministerium.

2.2 Besserstellungsverbot

(403) Nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen darf der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Beschäftigte des Landes (Besserstellungsverbot). Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass das Institut im Prüfungszeitraum Ausgaben leistete für Präsente, Ausflüge, Bewirtungen und verschiedene Feiern für eigene Beschäftigte sowie für die Finanzierung eines regelmäßig stattfindenden Sport- oder Musikangebots des Instituts. Diese Ausgaben waren zur Erfüllung der Aufgaben des Forschungsinstituts nicht notwendig. Auch in der Landesverwaltung stehen dafür regelmäßig keine Haushaltsmittel zur Verfügung. Das Institut hatte mit diesen Ausgaben daher nicht nur gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen, sondern auch gegen das Besserstellungsverbot.

Das Ministerium hatte seinerzeit mitgeteilt, dass es das Forschungsinstitut auf die Einhaltung des Besserstellungsverbots hingewiesen habe. Künftig würden die Hinweise des Landesrechnungshofs beachtet. Ausnahmen vom Besserstellungsverbot würden in Zukunft beim Vorliegen besonderer Gründe unter Hinzuziehung des Finanzministeriums ausdrücklich im Zuwendungsbescheid geregelt.

(404) Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes verwies das Ministerium auf die seit 2018 geltenden Bewirtschaftungsgrundsätze zu den Wirtschaftsplänen dieser institutionell geförderten Institute. Danach sei in Ausnahmefällen eine Besserstellung der Beschäftigten der Institute aus Mitteln, die weder unmittelbar noch mittelbar von der öffentlichen Hand finanziert werden, zulässig. Das Ministerium teilte zudem mit: *„Die Ausnahmen vom Besserstellungsverbot werden ausschließlich in Fällen gewährt, in denen sonst ein erheblicher Verlust für das Institut entstehen würde. Die Ausnahme soll unter der Einhaltung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes in Form einer Einzelfallentscheidung erfolgen.“*

(405) Das Besserstellungsverbot ist als spezielle Ausprägung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit anzusehen. Insofern sieht der Landesrechnungshof Ausnahmen vom Besserstellungsverbot kritisch. Er geht aufgrund der Mitteilung des Ministeriums davon aus, dass das Institut von der Ermächtigung, Ausnahmen vom Besserstellungsverbot zuzulassen, verantwortungsvoll Gebrauch macht.

2.3 Gebäudereinigung

(406) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass das Institut den 2005 ursprünglich für zwei Jahre geschlossenen Reinigungsvertrag für das Institutsgebäude mehrfach erweitert und verlängert hatte. Obwohl sich der Reinigungsumfang sowohl durch die Inbetriebnahme des zweiten Bauabschnitts 2008 als auch die Fertigstellung des dritten Bauabschnitts 2014 erheblich erhöhte, hatte das Institut die Reinigungsleistung nicht neu ausgeschrieben. Das Institut hatte es folglich mindestens seit 2008 versäumt, die Leistungen für die Gebäudereinigung öffentlich auszuschreiben und diese Leistungen dadurch dem Wettbewerb entzogen. Es hatte damit nicht nur gegen vergaberechtliche Bestimmungen, sondern auch gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.

Das Ministerium hatte die Neuvergabe der Reinigungsleistungen spätestens bis Mitte 2017 in Aussicht gestellt.

(407) Nun teilte das Ministerium mit, durch den Wechsel der Verwaltungsleitung sei der Zuschlag zur Erbringung der Reinigungsleistung erst im Mai 2018 erteilt worden. Die erbrachte Leistung hätte jedoch nicht den Erwartungen entsprochen. Der Zuschlag auf die erneut ausgeschriebene Reinigungsleistung sei im Mai 2020 ergangen.

(408) Der Landesrechnungshof bewertet die Neuvergabe der Reinigungsleistungen positiv.

2.4 Leistungsentgelte

(409) Der Landesrechnungshof hatte beanstandet, dass das Institut im Prüfungszeitraum mehr als der Hälfte seiner unbefristet Beschäftigten Prämien oder Zulagen für besondere Leistungen gewährte. Die Höhe der Prämien reichte von 100 bis 3.000 Euro, die der Zulagen von 50 bis 550 Euro monatlich. Gründe für die unterschiedliche Behandlung waren nicht erkennbar. In keinem Fall war der Gewährung der Leistungsentgelte eine Leistungsbeurteilung vorausgegangen. Das Verfahren war intransparent. In der Gewährung von Leistungsentgelten an mehr als 50 % der unbefristet Beschäftigten sah der Landesrechnungshof einen Hinweis auf ein grundlegendes Missverständnis des Merkmals „besondere Leistungen“.

Das Ministerium hatte angekündigt, das Institut werde die Gewährung von Leistungsentgelten neu regeln und transparent gestalten.

(410) Zum Stand der Umsetzung teilte das Ministerium mit, das Institut habe die Gewährung von Leistungszulagen neu geregelt. Die Anzahl der Zulagen sei auf ein Minimum reduziert und die Dauerzulagen seien abgeschafft worden. Es würden nur noch in unbedingt notwendigen Fällen Zulagen gewährt, zeitlich befristet bis zu einem Jahr. Sie würden dokumentiert und hinreichend begründet.

(411) Der Landesrechnungshof begrüßt die neu geregelte Zulagengewährung.

2.5 Gremienbesetzung

(412) Im Prüfungszeitraum waren Beschäftigte von Industrieunternehmen, mit denen das Institut Rahmenverträge über mehrjährige Forschungsarbeiten abgeschlossen hatte, in den Aufsichts- und Entscheidungsgremien¹⁷⁵ des Instituts vertreten. Der Landesrechnungshof sah darin die Gefahr von Interessenkonflikten. Er empfahl dem Ministerium darauf hinzuwirken, nur solche Vertreter der freien Wirtschaft in die Gremien aufzunehmen, bei denen Interessenkonflikte von vornherein ausgeschlossen sind.

Das Ministerium erklärte diesbezüglich seine Unterstützung.

(413) Das Ministerium teilte jetzt mit, es werde großer Wert darauf gelegt, Interessenkonflikte im Rahmen der Gremienbesetzung zu vermeiden. Aus derzeitiger Sicht könne dies ausgeschlossen werden. Dennoch solle beim geringsten Verdacht eine klare Grenze gezogen werden.

(414) Nach Kenntnis des Landesrechnungshofes stellt auch gegenwärtig einer der wesentlichen Industriepartner des Instituts sowohl ein Mitglied im Kuratorium als auch den Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirats.

Der Landesrechnungshof sieht den möglichen Interessenkonflikt als noch nicht beigelegt an. Er weist darauf hin, dass sich der Senat der Forschungsgemeinschaft, der das Institut angehört, zur Zusammensetzung der Wissenschaftlichen Beiräte wie folgt geäußert hat: *„Als Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats sollen international angesehene, aktive Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus dem In- und Ausland berufen werden, die diese Tätigkeit frei von Interessenkonflikten ausüben können.“* Nach den Grundsätzen guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes gilt zudem: *„Mitglied eines Überwachungsorgans soll nicht sein, wer in einer geschäftlichen oder persönlichen Beziehung zu dem Unternehmen oder dessen Geschäftsleitung steht, die einen wesentlichen und nicht nur vorübergehenden Interessenkonflikt begründet.“*¹⁷⁶ Das Forschungsinstitut ist kein Unternehmen. Es ist jedoch wirtschaftlich tätig. Insofern sollte die verantwortungsvolle Führung des Instituts nach diesen Grundsätze gestaltet werden. Es obliegt dem vom Ministerium entsandten Vorsitzenden des Kuratoriums, gemeinsam mit dem Bundesvertreter dafür Sorge zu tragen, dass Personen, bei denen Interessenkonflikte möglich sind, nicht in die Gremien berufen werden.

¹⁷⁵ Mitgliederversammlung, Kuratorium, Wissenschaftlicher Beirat.

¹⁷⁶ Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, 30. Juni 2009, S. 22.

2 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Gebühreneinnahmen der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege“ (Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 214-226)

Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass der Gebührentarif der Fachhochschule in den Zeiträumen 1999 bis 2013 sowie 2013 bis Anfang 2017 unverändert blieb. Er empfahl, einen starken Fokus auf die Überprüfung und Anpassung der Gebührensätze bei maßgeblichen Änderungen der Kalkulationsgrundlagen zu legen.

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

1 Anpassung der Gebührensätze an die Kostenentwicklung

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

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

Ungeachtet offensichtlicher Kostensteigerungen übersandte die Fachhochschule dem Ministerium erst 2010 eine neue Gebührenkalkulation. Auch in den Jahren 2011 und 2012 blieb der Gebührentarif unverändert. Am 1. Februar 2013 wurde die neue Gebührenverordnung (FHBenGebVO M-V¹⁷⁷) – auf der Grundlage des Entwurfs von 2010 – in Kraft gesetzt. Der darin enthaltene Gebührentarif blieb bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen im Oktober 2016 unverändert. Sie ist auch in 2020 unverändert in Kraft.

(417) Das Innenministerium teilte mit, die Gebührensätze seien seit der Prüfungsmitteilung mit Blick auf eine beabsichtigte Änderung der FHBenGebVO M-V stetig überprüft worden. Im Ergebnis sei die Notwendigkeit einer Änderung erkannt und im III. Quartal 2020 eine hier-

¹⁷⁷ Gebührenverordnung für die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege (Fachhochschulbenutzungsgebührenverordnung – FHBenGebVO M-V) vom 7. Januar 2013, GVOBl. M-V 2013, S. 106; letzte berücksichtigte Änderung: Berichtigung, GVOBl. M-V 2013, S. 178.

für erforderliche Ressortanhörung durchgeführt worden. Die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen bzw. eine Klärung der von den Ressorts aufgeworfenen Fragen dauerten noch an.

Aus diesem Grund könnten derzeit noch keine konkreten Ergebnisse zu den einzelnen Gebührensätzen mitgeteilt werden. Jedoch sei beispielsweise festzustellen, dass sich im Ergebnis einer aktuellen Kalkulation die Benutzungsgebühren für die Laufbahnausbildung LG 2, 1. EA, verringern würden. Ursächlich für diese Entwicklung sei der Umstand, dass die gestiegenen Gesamtkosten für einen Studiengang auf die wesentlich höheren Einstellungszahlen bezogen würden. Andere Tarifstellen hingegen erhöhten sich aufgrund z. B. gestiegener Kosten für externe Lehrende.

Der mit den Ressorts, insbesondere mit dem Finanzministerium, abgestimmte Änderungsentwurf zur FHBenGebVO M-V solle bereits im Zuge der Verbandsanhörung auch dem Landesrechnungshof zugeleitet werden. Nach derzeitiger Planung gehe das Innenministerium davon aus, dass diese Anpassung im Jahr 2021 in Kraft trete.

(418) Der Landesrechnungshof begrüßt die nunmehr bevorstehende Anpassung der FHBenGebVO M-V an die Kostenentwicklung. Er verweist auch für die Zukunft auf die in der Gebührenverordnung normierte Regelung, die Gebührensätze mindestens jährlich zu überprüfen.

2 Die pauschale Ermäßigung von Gebühren

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

Die pauschale Ermäßigung für alle Kommunen widerspricht nach Auffassung des Landesrechnungshofes dem Grundsatz der kostendeckenden Gebührenerhebung. Es erscheint zweifelhaft, ob die generelle Ermäßigung noch im öffentlichen Interesse liegt.

Das Ministerium wollte die Regelung im Benehmen mit den kommunalen Landesverbänden und dem Finanzministerium im Rahmen der Überarbeitung der Gebührenverordnung überprüfen.

(420) Das Innenministerium teilte nunmehr mit: *„Da das Land ein großes Interesse an einem stetig hohen Niveau des Verwaltungshandelns in der kommunalen Ebene hat, soll im Sinne einstiger Vereinbarungen mit den kommunalen Landesverbänden und unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Grundsätze eine Ermäßigung für die Kommunen weiterhin gewährt werden.“*

Dennoch prüfe das Innenministerium die Anmerkungen aus der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes aus dem Jahr 2017 weiterhin. Im (Teil-) Ergebnis sehe das Innenministerium auch als Kommunalaufsicht das öffentliche Interesse des Landes an einer grundsätzlichen Ermäßigung der Gebühren zugunsten der Kommunen und Zweckverbände durchaus als gegeben an. Bestandteil dieser Prüfung werde aber auch die Beteiligung der kommunalen Landesverbände sein. Hinsichtlich der Höhe der Ermäßigung sowie des Umfangs der Tarifstellen sei weder die Prüfung noch die Abstimmung mit dem Finanzministerium abgeschlossen. Über deren Ergebnis werde der Landesrechnungshof im Rahmen der Verbandsanhörung unterrichtet.

(421) Ein großes Interesse an einem hohen Niveau des Verwaltungshandelns auf kommunaler Ebene bedingt aus Sicht des Landesrechnungshofes keine pauschale Gebührenermäßigung. Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 VwKostG M-V sollen die Benutzungsgebührensätze so bemessen sein, dass das veranschlagte Gebührenaufkommen die Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung nicht übersteigt und in der Regel deckt. Dieses Kostendeckungsprinzip sollte zukünftig eingehalten werden.

3 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Förderung deutscher Kulturarbeit gemäß § 96 Bundesvertriebenengesetz (BVFG)“ (Jahresbericht 2018, Teil 1 – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 364-382)

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, die Haushaltsmittel zur Förderung deutscher Kulturarbeit gemäß § 96 BVFG künftig nur in einem Ressort zu veranschlagen. Er hatte es für unzumutbar gehalten, damit bis zur nächsten Regierungsneubildung zu warten.

Das Justizministerium sollte sicherstellen, dass die Förderpraxis künftig den rechtlichen Anforderungen entspricht. Dies betraf insbesondere die Verwendungsnachweisprüfungen.

Der Landesrechnungshof hält ein Umdenken in der Förderpraxis für dringend angezeigt.

1 Zuordnung der Förderung zu einem Ressort

(422) Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, die Haushaltsmittel für die Förderung deutscher Kulturarbeit nach § 96 BVFG¹⁷⁸ künftig nur in einem Ressort, vorzugsweise beim Bildungsministerium, zu veranschlagen. Dazu sollten sich das Justizministerium, das Bildungsministerium, das Finanzministerium und die Staatskanzlei um eine gemeinsame Lösung bemühen.

Das Justizministerium wollte die Zuordnung zu den Ressorts erst mit der nächsten Regierungsneubildung in den Blick nehmen. Der Landesrechnungshof hielt dies für unzumutbar und empfahl, diese Frage vorher in Angriff zu nehmen.

(423) Das Justizministerium teilt mit, dass sich weder der Finanzausschuss noch der Landtag der Empfehlung des Landesrechnungshofes angeschlossen hätten. Damit bleibe es dabei, dass eine etwaige Änderung der Zuordnung erst mit der nächsten Regierungsneubildung in den Blick genommen werde. Hinsichtlich der Regierungsneubildung im Jahr 2021 würden voraussichtlich Anfang 2021 Gespräche zur Vorbereitung einer eventuellen Änderung der Zuordnung geführt werden.

(424) Der Landesrechnungshof begrüßt die geplanten Gespräche zur Vorbereitung einer eventuellen Änderung der Zuordnung. Er wird die Thematik weiter verfolgen.

¹⁷⁸ Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz – BVFG) vom 10. August 2007, BGBl. I, S. 1902 i. d. F. vom 19. Juni 2020, BGBl. I, S. 1328.

2 Förderpraxis in Bezug auf die Verwendungsnachweisprüfung

(425) Dem Justizministerium waren in allen Abschnitten des Zuwendungsverfahrens zur Förderung deutscher Kulturarbeit gemäß § 96 BVFG gravierende Fehler unterlaufen. Besonders schwer wog, dass das Justizministerium trotz fehlender Verwendungsnachweise den säumigen Zuwendungsempfängern weiterhin jährlich Zuwendungen bewilligt hatte. Zudem war zu erwarten, dass Erstattungsansprüche auf Grund der Fehler im Antrags- und Bewilligungsverfahren nur schwer durchsetzbar sein würden. Dadurch ist dem Land ein finanzieller Nachteil entstanden.

Das Justizministerium sollte sicherstellen, dass die Förderpraxis künftig den rechtlichen Anforderungen entspricht.

(426) Das Justizministerium teilt mit, dass im Anschluss an den Bericht des Landesrechnungshofes die Förderung der Vertriebenenverbände personell und inhaltlich grundlegend neu strukturiert worden sei. Die Verwendung der Fördermittel habe sich ebenso wie die Nachweisführung spürbar verbessert. Seither würden die geförderten Maßnahmen ausnahmslos von § 96 BVFG gedeckt. Mit den Zuwendungsempfängern seien zahlreiche Gespräche geführt worden, um zu einer sachgerechten Verwendung der Fördermittel zu gelangen. Zudem sei zwischenzeitlich die vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise für 2012 bis 2014 abgeschlossen. Erstattungsansprüche hätten sich nicht ergeben.

Die Prüfung der 20 Verwendungsnachweise für den Zeitraum 2015 bis 2018 sei im Jahr 2020 weitgehend abgeschlossen worden. Bei zwei von insgesamt sieben Zuwendungsempfängern hätten sich regelmäßig Erstattungsansprüche ergeben. Dabei dauere die Prüfung für einen dieser Zuwendungsempfänger weiterhin an. Diesem sei Gelegenheit gegeben worden, offene Fragen zu klären und die festgestellten Finanzierungslücken aufzuklären. Bei dem anderen Zuwendungsempfänger beliefen sich die Rückforderungen auf rund 6.200 Euro. Die Widerrufs- und Rückforderungsbescheide seien im Frühjahr 2020 ergangen. Da über das Vermögen des Zuwendungsempfängers zwischenzeitlich das Insolvenzverfahren eröffnet worden sei, seien die Forderungen des Landes zur Insolvenztabelle angemeldet worden.

Für 2019 seien die Verwendungsnachweise für zwei der insgesamt drei geförderten Maßnahmen noch nicht geprüft; die Prüfungen erfolgten in den nächsten Wochen.

(427) Die Darstellung des Justizministeriums zur Förderpraxis und zum Stand der Verwendungsnachweisprüfung lässt das Bemühen des Justizministeriums erkennen, den rechtlichen Anforderungen an die Förderpraxis zu entsprechen.

3 Umdenken in der Förderpraxis

(428) Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes wurden Mittel unwirtschaftlich eingesetzt. Das Ziel der Förderung im Sinne von § 96 BVFG – nämlich die Pflege des Kulturguts der Vertriebenen und Flüchtlinge und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung – wurde in großen Teilen nicht erreicht. Die geförderten Projekte bzw. Maßnahmen waren für die Zielerreichung überwiegend ungeeignet. Der Landesrechnungshof hat ein Umdenken in der Förderpraxis für dringend angezeigt gehalten. Das Justizministerium gab an, dass es sich zu gegebener Zeit einer Erfolgskontrolle der Fördermaßnahmen zuwenden werde.

(429) Das Justizministerium teilt mit, dass im Falle eines Zuwendungsempfängers die Erfolgskontrolle positiv verlaufe. Es seien alle Mittel im Sinne von § 96 BVFG und der Förderrichtlinie sowie des zuvor ergangenen Bescheids verwendet worden. Bei einem weiteren Zuwendungsempfänger sei die Erfolgskontrolle noch nicht abgeschlossen. Der Verein verfolge aber im Grundsatz den Förderzweck des § 96 BVFG zielführend. Das Justizministerium beabsichtige zudem, die Zuwendungsempfänger in der Zukunft dabei zu unterstützen, auch Projekte im Bereich der Wissenschaft und Forschung durchzuführen.

(430) Der Landesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen des Justizministeriums. Eine verbesserte Verwendungsnachweisprüfung trägt dazu bei, dass der im Zuwendungsbescheid festgelegte Zuwendungszweck eines Einzelprojekts erreicht wird. Das vom Landesrechnungshof geforderte Umdenken in der Förderpraxis erfordert eine Erfolgskontrolle des gesamten Förderprogramms. Hierbei steht die Zielerreichung im Sinne von § 96 BVFG und der maßgeblichen Richtlinie im Fokus. Dies bezieht auch die Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle des gesamten Förderprogramms mit ein. Eine derartige Erfolgskontrolle steht aus Sicht des Landesrechnungshofes noch aus.

Unabhängig davon sieht der Landesrechnungshof die Höhe der veranschlagten Haushaltsmittel im Vergleich zu den bewilligten Mitteln kritisch. So standen z. B. in den Jahren 2018 und 2019 insgesamt 50.000 Euro bzw. 70.000 Euro für die Förderung zur Verfügung. Beantragt und bewilligt wurden aber nur Ausgaben von rund 9.000 Euro (18 %) bzw. rund 27.000 Euro (38 %). Dies betraf Zuwendungen für sieben Maßnahmen in 2018 und drei Maßnahmen in 2019.

Das Justizministerium sollte bei der noch ausstehenden Erfolgskontrolle des gesamten Förderprogramms die geringe Inanspruchnahme der Haushaltsmittel und die geringe Anzahl der (potentiellen) Antragsteller berücksichtigen.

4 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Ordnungsmäßigkeit eingesetzter IT-Verfahren im Landesamt für Finanzen“ (Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 267-303)

1 Ressortübergreifende Empfehlungen zur Verbesserung der Informationssicherheit bei IT-Verfahren

Der Landesrechnungshof hatte dem Finanzministerium empfohlen zu prüfen, ob bestimmte Festlegungen des Datenschutzes und des IT-Grundschutzes, wie z. B. die Duldung von und Mitwirkung an Überprüfungen und Inspektionen, im Datenverarbeitungszentrumsgesetz oder zumindest als fester Vertragsbestandteil geregelt werden können. Die Verträge des Landesamts für Finanzen mit der DVZ M-V GmbH sollten hinsichtlich dieser Regelungen überprüft, nachgebessert und ressortübergreifend nachnutzbar gestaltet werden.

Weiterhin hatte der Landesrechnungshof empfohlen, die DVZ M-V GmbH gesetzlich zur Umsetzung des BSI-Grundschutzes zu verpflichten und ressortübergreifende Regelungen zum Informationssicherheitsmanagement zu erlassen

(431) Das Finanzministerium teilte mit, das Landesamt für Finanzen (LAF) erstelle die Bausteine des IT-Grundschutzes des Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und die zugehörigen und notwendigen zahlreichen Hausdokumente in einer Form, die die Nachnutzbarkeit für andere Behörden deutlich erleichtere. Die Dokumentation des LAF solle somit als effiziente Vorlage für weitere Behörden dienen können. Das Finanzministerium prüfe zudem die Nachnutzbarkeit der LAF-Dokumente im eigenen Anwendungsbereich und stehe in regelmäßigem Austausch mit den zuständigen Bereichen in der DVZ M-V GmbH und dem Beauftragten für IT-Sicherheit der Landesregierung im Energieministerium, um die Nachnutzbarkeit der Dokumente aktiv zu unterstützen.

(432) Der Landesrechnungshof begrüßt die Vorgehensweise des Finanzministeriums und des LAF zur Etablierung nachnutzbarer Dokumente, sieht aber aufgrund der Aufgabenzuweisung des E-Government-Gesetzes vorrangig das Energieministerium in der Verantwortung. Das LAF betreibt neben dem HKR-Verfahren mit den IT-Verfahren für Besoldung und Entgelt sowie für Beihilfe zwei bedeutende kassenwirksame Verfahren. Die Erfahrungen des LAF hinsichtlich der Gewährleistung von Informations- und Kassensicherheit sollten ressortübergreifend nutzbar gemacht werden. Finanzministerium und Energieministerium sollten auf eine Nachnutzbarkeit bewährter Lösungen hinwirken.

(433) Das Finanzministerium führte aus, dass es die vom Landesrechnungshof geforderten klarstellenden Regelungen unterstütze. Es habe sich dazu an das federführend zuständige Energieministerium gewandt. Dieses habe mitgeteilt, dass, soweit Leistungen von der DVZ M-V GmbH in Anspruch genommen werden, der Baustein OPS.2.1 verbindlich anzuwenden sei. Somit vererbe sich das (Mindest-)Sicherheitsniveau der Landesverwaltung bei einem Outsourcing von IT-Dienstleistungen ebenfalls auf die DVZ M-V GmbH.

Das Finanzministerium wies darauf hin, dass eine entsprechende Verpflichtung im aktuell beschlossenen Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes nicht enthalten sei.

Neue Verträge des LAF mit der DVZ M-V GmbH würden als EVB-IT-Formularverträge mit den geforderten Festlegungen geschlossen. Regelmäßige Überprüfungen seien in Zukunft in allen Verträgen mit Dienstleistern vereinbart.

(434) Der Landesrechnungshof begrüßt die Vorgehensweise des Finanzministeriums. Er hält eine gesetzliche Regelung weiterhin für erforderlich. Die Anwendung des Bausteins OPS.2.1 setzt voraus, dass die Geltung des BSI-Grundschutzkompendiums vertraglich vereinbart wird. Dies war bisher bei den Verträgen der Landesverwaltung mit der DVZ M-V GmbH nicht der Regelfall. Das Energieministerium sollte eine gesetzliche Regelung initiieren.

2 Allgemeine Empfehlungen zur Verbesserung des Informationssicherheitsmanagements im LAF

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, folgende Verfahren einzuführen:

- **Ein Managementsystem nach dem PDCA-Zyklus¹⁷⁹ zur Umsetzung von Anforderungen aus Datenschutzrecht, Informationssicherheit und Haushaltsrecht.**
- **Ein Änderungsmanagementverfahren, mit dem alle Änderungen an Dokumenten des Informationssicherheitsmanagements erfasst, bewertet, freigegeben und nachvollzogen werden können.**
- **Ein Dokumentationsmodell, in dem der Bestand an Dokumenten und deren Beziehung untereinander übersichtlich dargestellt werden.**

Außerdem sollte das LAF einen einheitlichen Dokumentationsstandard festschreiben und seine Geschäftsprozesse durchgängig definieren und dokumentieren.

¹⁷⁹ Maßnahmen können in einem Managementsystem nach dem PDCA-Zyklus (englisch für Plan, Do, Check, Act) mit den Phasen „Planung und Konzeption“, „Umsetzung der Planung“, „Erfolgskontrolle, Überwachung, Zielerreichung“ und „Optimierung und Verbesserung“ überprüft, bewertet und evaluiert werden.

(435) Das Finanzministerium teilte mit, dass sich das LAF aktuell in der Überarbeitung der Dokumente zum Rahmensicherheitskonzept nach BSI IT-Grundschutz befinde. Am 27. März 2020 sei die neue Leitlinie zur Informationssicherheit in Kraft gesetzt und veröffentlicht worden. In der Leitlinie seien ein Management der kontinuierlichen Bewertung und Verbesserungen des Informationssicherheitsprozesses festgeschrieben worden.

(436) Der Landesrechnungshof begrüßt die Einführung eines Managementsystems nach dem PDCA-Zyklus sowie die Umsetzung des BSI-Standards.

(437) Weiterhin teilte das Finanzministerium mit, eine einheitliche Dokumentationsrichtlinie solle im Rahmen des Rahmensicherheitskonzeptes erstellt werden. Eine erste Entwurfsfassung sei bereits erarbeitet und befinde sich aktuell in Abstimmung mit den einzelnen Fachbereichen. Das Dokument werde spätestens bis Ende des ersten Quartals 2021 finalisiert. Die Einhaltung der notwendigen Dokumentationsrevisionen werde derzeit über Wiedervorlagen realisiert. Die Geschäftsprozesse in der IT-Abteilung seien bereits durchgängig dokumentiert. Für die Fachbereiche würden die Geschäftsprozesse sukzessive, insbesondere bei Einführung neuer Software, dokumentiert wie zum Beispiel die Prozesse der Beihilfe- und Trennungsgeldbearbeitung.

(438) Der Landesrechnungshof begrüßt die Verabschiedung einer einheitlichen Dokumentationsrichtlinie.

3 Empfehlungen zu Maßnahmen des Informationssicherheitsmanagements beim Scannen von Dokumenten im LAF

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, die Auflagen aus der Zertifizierung der durch das LAF betriebenen Scanstrecke zeitnah zu erfüllen.

Personenbezogene Gesundheitsdaten mit hohem Schutzbedarf wurden auf Multifunktionsgeräten gescannt und per E-Mail über die zentrale Groupware übermittelt. Dazu wurde das Landesnetz CN-LAVINE genutzt. Das LAF sollte prüfen, welche Zusatzmaßnahmen zur Übertragung von Daten mit einem höheren Schutzbedarf ergriffen werden müssen.

(439) Das Finanzministerium teilte mit, „*durch die Aktualisierung des IT-Grundschutzes und Änderungen in der TR-RESISCAN¹⁸⁰, sowie das Inkrafttreten der DS-GVO (SDM)¹⁸¹“ sei eine erneute Revision der Scanstrecke durchgeführt worden. Das LAF habe festgestellt,*

¹⁸⁰ Technischen Richtlinie des BSI für das ersetzende Scannen.

¹⁸¹ Einführung des Standarddatenschutzmodells der Datenschutzkonferenz, dem Gremium der unabhängigen deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder.

dass die technische Umsetzung als hinreichend sicher angesehen werden könne, allerdings seien Abweichungen zur TR-RESISCAN festgestellt worden. „Die Auflage einer fehlenden Schulung“ sei inzwischen erfüllt. Die verbliebenen Abweichungen basierten auf fehlenden fachlichen oder zentralen Dokumentationen.

Die Erstellung der notwendigen zentralen Dokumentationen sei bereits beauftragt. Die fachliche Dokumentation basiere auf den zentralen Dokumenten. Nach Finalisierung der zentralen Dokumente werde die konkrete Ausgestaltung der fachlichen Dokumente vorgenommen. Nach einer Risikoabschätzung sei beschlossen worden, eine erneute Revision nach vollständiger Aktualisierung der zugehörigen Dokumentation der Scan-Strecke durchzuführen. Der Abschluss sei nicht vor 2022 zu erwarten.

(440) Das Finanzministerium teilte mit, dass der kritisierte Prozess des Scannens personenbezogener Daten über die Multifunktionsgeräte mittlerweile vollständig abgestellt worden sei. Das Scannen erfolge über die zertifizierte Scanstrecke. Die Daten mit erhöhtem Schutzbedarf würden dadurch nicht mehr über das Landesnetz, sondern ausschließlich das interne Netzwerk übertragen.

(441) Der Landesrechnungshof begrüßt die Vorgehensweise des LAF.

4 Empfehlungen zum Risikomanagement und zur internen Revision

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, die Risikoanalyse im Rahmen der Korruptionsprävention zeitnah abzuschließen.

Die interne Revision des LAF sollte regelmäßige Prüfungen zur Informationssicherheit und der Informationstechnologie (IS- und IT-Revisionen) durchführen.

(442) Das Finanzministerium teilte mit, das LAF habe die Risikoanalysen durchgeführt. Ein einheitliches Risikomanagementsystem im LAF befinde sich in Einführung. Die entsprechende Dienstanweisung werde bis Ende 2020 überarbeitet. Die Beschaffung eines einheitlichen IT-Systems zur effizienten Verwaltung, Steuerung und Überwachung von Risiken habe das LAF für den Haushalt 2020/2021 angemeldet, sei aber nicht bewilligt worden. Sie solle in die nächste Haushaltsplanung erneut aufgenommen werden. IS- und IT-Revisionen seien durchgeführt und ein Prüfturnus etabliert worden.

(443) Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung seiner Empfehlungen.

5 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Festsetzung des Erfahrungsdienstalters bei Beamten“ (Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 304-346)

Der Landesrechnungshof hatte dem Finanzministerium empfohlen, die Vorgänge darauf zu überprüfen, ob Unterbrechungszeiten nach der erstmaligen Ernennung falsch gerundet wurden. Das Finanzministerium sollte insoweit seine Verwaltungspraxis ändern. Die Nichtanerkennung von Vordienstzeiten ist in den Bescheiden nachvollziehbar zu begründen.

Weiterhin empfahl der Landesrechnungshof, allgemein gültige Ermessensleitlinien bzw. Hinweise zur Auslegung von § 21 Landesbesoldungsgesetz zu erlassen. Die Verfahrensweise zur Prüfung der Festsetzung des Erfahrungsdienstalters durch die Prüfgruppe im Landesamt für Finanzen sollte neu geregelt werden.

1 Zeiten ohne Erfahrungsgewinn nach der erstmaligen Ernennung

(444) Der Landesrechnungshof kritisierte die unterschiedliche Behandlung von Unterbrechungszeiten nach der erstmaligen Ernennung. Das bis zum 30. Juni 2019 für Grundsatzfragen des Besoldungsrechts zuständige Finanzministerium erklärte im Prüfungsverfahren, im Rahmen einer Neufassung des Landesbesoldungsgesetzes (LBesG M-V) die Regelungen zum Erfahrungsdienstalter (EDA) zu überprüfen.

Der Landesrechnungshof begrüßte dies und empfahl, differenzierende Vorschriften klarstellend im Gesetz zu regeln. Das Finanzministerium sollte alle Vorgänge auf diesen Fehler hin überprüfen und seine Verwaltungspraxis ändern.

(445) Das Finanzministerium teilte als Fachaufsicht mit, dass die seit dem 1. Juli 2019 für Grundsatzfragen des Besoldungsrechts zuständige Staatskanzlei mit dem Entwurf eines Besoldungsneuregelungsgesetzes¹⁸² Änderungen im Landesbesoldungsgesetz aufgrund der Empfehlungen des Landesrechnungshofes vorschlage. Danach würden Unterbrechungszeiten, die nach einem früheren Dienstverhältnis mit Dienstbezügen liegen, in ihrer Summe auf volle Monate abgerundet.

(446) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass mit dem Entwurf eines Besoldungsneuregelungsgesetz für die Zukunft seiner Rechtsauffassung gefolgt wird. Er hält es weiterhin für ge-

¹⁸² Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungsrechts und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 7/5440 vom 14. Oktober 2020.

boten, alle Vorgänge auf diesen Fehler hin zu überprüfen und die Verwaltungspraxis bereits vor der gesetzlichen Neuregelung zu ändern.

(447) Die Staatskanzlei teilte mit, dass sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Grundsatzfragen des Besoldungsrechts diese vom Landesrechnungshof für geboten gehaltene Überprüfung für nicht erforderlich halte.

„Insoweit sei im Ergebnis der Prüfung [...] weiterhin eine unterschiedliche Rechtsauffassung zwischen der Staatskanzlei und dem Finanzministerium [...] einerseits und dem Landesrechnungshof andererseits festzustellen.“

(448) Im Ergebnis wird das Finanzministerium das LAF im Rahmen seiner Fachaufsicht nicht anweisen, die empfohlene Überprüfung vorzunehmen und die Verwaltungspraxis noch vor der gesetzlichen Neuregelung zu ändern.

Damit werden Beamte, die vor der gesetzlichen Neuregelung aus anderen Bundesländern bzw. vom Bund versetzt oder nach dem Ende ihres Soldatenverhältnisses auf Zeit zu Beamten in Mecklenburg-Vorpommern ernannt wurden bzw. werden und bei denen Zeiten ohne Erfahrungsgewinn vorliegen, weiterhin schlechter gestellt. Der Landesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest.

2 Begründung von EDA-Bescheiden

(449) Bereits während des Prüfungsverfahrens hatte das Finanzministerium die Anmerkungen des Landesrechnungshofes zur Begründung der Bescheide zum EDA aufgenommen und mitgeteilt, dass das LAF die nicht oder nicht vollumfängliche Anerkennung von Zeiten zukünftig begründen werde.

Das Finanzministerium beabsichtigte darüber hinaus zu prüfen, ob hinsichtlich der Ermessenserwägungen ein Rundschreiben an die obersten Dienstbehörden gerichtet werden sollte, um die Ermessenserwägungen der Behörden an das LAF zu übermitteln.

(450) Der Landesrechnungshof hielt ein solches Rundschreiben für erforderlich, um dem Begründungserfordernis bei Ermessensentscheidungen nachkommen zu können.

(451) Das Finanzministerium teilte mit, dass die Prüfung des Grundsatzreferates Besoldung in der Staatskanzlei ergeben habe, dass zum jetzigen Zeitpunkt auf ein Rundschreiben an die obersten Dienstbehörden verzichtet werde. Mit dem Besoldungsneuregelungsgesetz würden auch Anpassungen bezüglich der Anforderungen an die Berücksichtigungsfähigkeit von Zeiten außerhalb eines Dienstverhältnisses mit Dienstbezügen erfolgen. Zum Inkrafttreten des Gesetzes sei ein Einführungserlass durch die Staatskanzlei geplant, der unter ande-

rem auch die Anwendung der entsprechenden Regelung zur Bestimmung des EDA erläutern werde.

(452) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht, seine Empfehlung umzusetzen.

3 **Verwaltungsverfahren bei Abhilfe nach erfolgreichem Widerspruch**

(453) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass bei erfolgreichen Widersprüchen kein Abhilfebescheid mit Bezug auf den eingelegten Rechtsbehelf erteilt, sondern der ursprüngliche Bescheid aufgehoben und ein Zweitbescheid erlassen wurde. Eine Kostenentscheidung wurde nicht getroffen.

(454) Das Finanzministerium hatte im Rahmen des Prüfungsverfahrens angekündigt, dass die Anmerkungen des Landesrechnungshofes bei Widersprüchen, denen vollständig abgeholfen werden könne, zukünftig beachtet würden und das LAF seine Verfahrensweise umstellen werde.

Das Finanzministerium teilte nun mit, dass die Abhilfeentscheidung jetzt im Justizariat des LAF mit einem Abhilfebescheid und entsprechender Kostenentscheidung erfolge. Eine Korrektur im Bezügeabrechnungsverfahren erfolge auf Anweisung des Justiziariats.

(455) Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung seiner Empfehlungen.

4 **Zeichnung der Bescheide**

(456) 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“.

Der Landesrechnungshof empfahl, das Verfahren umzustellen und die Dienstanweisung zur Vorgangsbearbeitung anzupassen.

(457) Das Finanzministerium teilte mit, dass noch während der Prüfung des Landesrechnungshofes sukzessive mit der Umstellung des Verfahrens begonnen worden sei. Die Umstellung sei inzwischen abgeschlossen. Gegenwärtig werde die LAF-interne Dienstanweisung angepasst.

(458) Der Landesrechnungshof begrüßt die zügige Umsetzung seiner Empfehlung.

5 Einbindung der Prüfgruppe

(459) 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.

(460) Das Finanzministerium teilte mit, es beabsichtige, Abläufe bei der Prüfung der EDA-Festsetzungen zu ändern und die Prüfgruppe entsprechend einzubinden. Im Rahmen der Fachprüfung erfolge die Auswahl der Prüffälle nach einem Zufallsprinzip. Innerhalb des Fachbereichs werde das Vier-Augen-Prinzip sichergestellt.

(461) Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung seiner Empfehlungen.

6 Ermessensausübung in den Ressorts

(462) Der Landesrechnungshof hält allgemeingültige Erläuterungen zur Ausübung des Ermessens für geboten, um sicherzustellen, dass eine umfassende Interessenabwägung im Einzelfall erfolgt. Bisher war dies nur ausnahmsweise der Fall. Der Landesrechnungshof empfahl, allgemeingültige Erläuterungen in ein Rundschreiben an die obersten Landesbehörden aufzunehmen.

(463) Das Finanzministerium teilte mit, dass mit dem Besoldungsneuregelungsgesetz Regelungen zum EDA neugefasst würden. Ein Rundschreiben halte die Staatskanzlei für nicht erforderlich. In Zukunft würden Zeiten einer gleichwertigen hauptberuflichen Tätigkeit außerhalb eines Dienstverhältnisses mit Dienstbezügen grundsätzlich vollständig anerkannt. Nicht gleichwertige Zeiten würden bis zu fünf Jahren anerkannt, soweit sie für die Verwendung förderlich seien. Durch die Begrifflichkeit „förderlich“ statt der bisher festzustellenden Kausalität für die Einstellung werde die Rechtsanwendung erleichtert. Zum Inkrafttreten des Gesetzes sei ein Einführungserlass durch die Staatskanzlei geplant, der unter anderem auch die Anwendung der entsprechenden Regelung zur Bestimmung des EDA erläutern solle.

(464) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht, erläuternde Hinweise zur Bestimmung des EDA zu geben.

7 Feststellungen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur

(465) Der Landesrechnungshof forderte das Bildungsministerium auf, die seit 2014 getroffenen Ermessensentscheidungen zu überprüfen und nach einheitlichen Maßstäben ggf. neu

zu bewerten. Es sollte sicherstellen, dass Ermessensentscheidungen künftig immer in unmittelbarem Zusammenhang mit der Einstellung getroffen werden.

(466) Das Bildungsministerium teilte mit, dass die Ermittlung des EDA im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens erfolgt sei. Bei allen bislang getroffenen diesbezüglichen Entscheidungen seit dem Jahr 2014 sei ein einheitlicher Ermessensmaßstab angewandt worden.

Zur Sicherstellung der einheitlichen Ausübung des Ermessens führe das Bildungsministerium vierteljährlich Dienstberatungen mit den Juristen, Büro- und Personalgruppenleitern der Staatlichen Schulämter als personalführende Dienststellen durch, in denen die einheitliche Ermessensausübung regelmäßig thematisiert werde. Diese hätten sich bewährt, um eine einheitliche und fehlerfreie Ermessensentscheidung zu gewährleisten.

(467) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Bildungsministerium sich bemüht, eine einheitliche Ermessensausübung sicherzustellen, bedauert jedoch, dass es die empfohlene Überprüfung der getroffenen Ermessensentscheidungen nicht vorgenommen hat. Er hält ermessensleitende Regelungen des Bildungsministeriums für erforderlich.

6 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Organisationsprüfung im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung“ (Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 622-643)

Der Landesrechnungshof empfahl dem Energieministerium regelmäßige und anlassbezogene Organisationsuntersuchungen sowie Personalbedarfsberechnungen durchzuführen. Das Energieministerium sollte erforderliche Regelungen zu Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen Organisations- und Personalreferat erlassen. Es sollte zeitnah aktuelle Dienstposten- und Tätigkeitsbeschreibungen einschließlich deren Bewertungen erstellen.

Der Landesrechnungshof empfahl, Referate mit einer Leitungsspanne von weniger als 1:5 aufzulösen oder mit anderen Referaten zusammenzulegen.

1 Organisationsarbeit

(468) Das zuständige Referat hatte 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.

(469) Das Energieministerium teilte mit, dass der Bereich Organisationsarbeit personell verstärkt worden sei. So würden z. B. Organisations- und IT-Aufgaben innerhalb des zuständigen Referats personell getrennt.

Seit dem 1. Januar 2020 werde im Ministerium das Projekt Geschäftsprozessoptimierung im Rahmen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses durchgeführt. Dabei sei projektbezogen eine Personalbedarfsermittlung erstellt worden. Schwerpunkte des Projektes seien Organisationsuntersuchungen sowie die Durchführung einer Aufgabenkritik, bevor Prozesse erhoben und ggf. optimiert würden. Weitere Personalbedarfsberechnungen seien auf Grundlage optimierter Strukturen und Prozesse nach Abschluss des Projektes beabsichtigt.

(470) Der Landesrechnungshof begrüßt die bereits erfolgten und die beabsichtigten Umsetzungen seiner Empfehlungen.

2 Regelungen zur Organisationsarbeit

(471) Das Energieministerium hatte Regelungen zu Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen Organisations- und Personalreferat nicht erlassen. Insbesondere fehlten Rege-

lungen, die eine formale Einbeziehung des Organisationsreferats in Organisationsentscheidungen sicherstellen.

(472) Das Energieministerium teilte mit, dass die Organisationseinheiten ihren Aufgabebereich auf der Grundlage der ihnen übertragenen Zuständigkeiten, welche unter anderem im Geschäftsverteilungsplan dokumentiert seien, selbständig ausführten. Lediglich bei Prozessen mit Interaktionen zwischen den Organisationseinheiten würde die Aufgabenteilung – soweit erforderlich – in entsprechenden Vorschriften geregelt. Das System der hausinternen Vorschriften werde regelmäßig auf Aktualität überprüft und bei Bedarf angepasst. Dabei räumte das Ministerium ein, dass die Umsetzung des Anpassungsbedarfs aus Kapazitätsgründen nicht immer zeitnah erfolge. Das erwähnte Projekt der Geschäftsprozessoptimierung und die Umsetzung der Ergebnisse solle in Zukunft Abhilfe schaffen.

(473) Der Landesrechnungshof begrüßt das Vorgehen des Energieministeriums. Er hält es weiterhin für erforderlich, dass Arbeitsanweisungen oder Prozesse eine formale Einbeziehung des Organisationsreferats in Organisationsentscheidungen sicherstellen. Dieses hat beabsichtigte Änderungen fachlich zu bewerten und der Hausleitung einen Entscheidungsvorschlag vorzulegen. Die Aufgaben des Organisationsreferats beschränken sich nicht darauf, Änderungswünsche der Abteilungsleitung im Geschäftsverteilungsplan abzubilden.

3 Aufbauorganisatorische Kennzahlen

(474) Der Landesrechnungshof fand im Energieministerium kleine und Kleinstreferate mit einer Leitungsspanne von weniger als 1:5 vor.

(475) Das Energieministerium trug vor, dass die Aufbauorganisation des Ministeriums u. a. anhand der Kennzahl „Leitungsspanne“ analysiert worden sei. In den Abteilungen 3 und 5 seien zwei Kleinstreferate mit einer Leitungsspanne von unter 1:3 und zwei Organisationseinheiten mit einer Leitungsspanne von unter 1:5 aufgelöst worden. Des Weiteren sei die Abteilung 3 um ein Referat reduziert worden. Insgesamt habe sich die Leitungsspanne deutlich erhöht.

(476) Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung seiner Empfehlungen.

4 Dienstposten- und Tätigkeitsbeschreibungen

(477) Während der Prüfung wurde festgestellt, dass das Ministerium nur in geringem Umfang über aktuelle Dienstposten- und Tätigkeitsbeschreibungen sowie -bewertungen verfügte.

(478) Das Energieministerium teilte mit, es habe sich in zeitaufwendigen Beratungen mit den Interessenvertretungen des Ministeriums auf ein Verfahren zur Dienstpostenbewertung geeinigt. Das setze die Veröffentlichung eines umfassenden Geschäftsverteilungsplans für das gesamte Haus – einschließlich der Abteilung 5 – voraus. Seit der Veröffentlichung des Geschäftsverteilungsplans für die Digitalisierungsabteilung zum 1. Februar 2020 sei diese Voraussetzung erfüllt. Da das Verfahren vorsähe, gleichzeitig die Grundlage für umfassende Stellenbewertungen nach dem Tarifrecht zu schaffen, seien die Beschäftigten des Hauses aufgefordert worden, gemeinsam mit ihren Dienstvorgesetzten umfassende Tätigkeitsdarstellungen anzufertigen. Im Anschluss solle die Bewertung aller Dienstposten des Ministeriums erfolgen. Der Prozess der umfassenden Dienstpostenbewertung solle in 2020 abgeschlossen werden.

(479) Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung seiner Empfehlungen. Aufgabe des Organisationsreferats ist es, einem Dienstposten Aufgaben zuzuweisen (Geschäftsverteilung). Anhand dieser Aufgabenzuweisung sind Dienstposten- und Stellenbewertungen vorzunehmen. Selbstaufschreibungen der Beschäftigten können für eine Überprüfung verwendet werden, ob die tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben mit den zugewiesenen Aufgaben übereinstimmen. Als Basis für eine Dienstpostenbewertung sind sie aber nicht ausreichend. Sie können allenfalls nach einer systemischen und aufgabenkritischen Überprüfung durch das Organisationsreferat herangezogen werden.

7 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Ordnungsmäßigkeit ausgewählter Personalausgaben im Landesamt für Finanzen – Umzugskostenvergütung“ (Jahresbericht 2019 – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 644-663)

Der Landesrechnungshof hatte es für erforderlich gehalten, dass das Finanzministerium die Anpassung der Bezügeständigkeitslandesverordnung hinsichtlich einer künftig landesweiten zentralen Bearbeitung der Umzugskostenvergütung – einschließlich der für Widerrufsbeamte – beim Landesamt für Finanzen prüft. Er hatte empfohlen, die Antragsformulare zu überarbeiten und die Gewährung von Abschlagszahlungen im Landesumzugskostengesetz M-V zu regeln oder aber zumindest eine Verwaltungsvorschrift zu erlassen. Der Verwaltungsaufwand sollte durch Einführung einer Pauschale bei Umzügen in Eigenregie gesenkt werden.

(480) Die Umzugskostenvergütung (UKV) wird nach den Vorschriften des Landesumzugskostengesetz M-V LUKG M-V berechnet, festgesetzt und ausgezahlt. Der Landesrechnungshof prüfte alle Fälle der UKV für das Kalenderjahr 2017 beim LAF und beim Innenministerium. Es wurden Fehler in der formellen und materiellen Bearbeitung der UKV festgestellt. Der Landesrechnungshof gab Empfehlungen zur Verbesserung der Bearbeitung der UKV. Hinsichtlich dieser Empfehlungen hat der Landesrechnungshof nachgefragt, ob und wie seine Empfehlungen umgesetzt wurden.

1 Zuständigkeit für die Umzugskostenvergütung

(481) Die Bearbeitung der UKV erfolgte größtenteils beim LAF. Bei den übrigen Fällen führte die Aufgabenübertragung auf andere Behörden zu einer landesweit unterschiedlichen Bearbeitung und rechtfertigte den Aufwand für eine dezentrale Aufgabenerfüllung nicht. Zudem war die Aufgabenübertragung der UKV für Widerrufsbeamte des Innenministeriums und des Bildungsministeriums auf das LAF unwirksam. Der Landesrechnungshof empfahl dem Finanzministerium zu prüfen, ob künftig eine landesweite zentrale Bearbeitung der UKV – einschließlich der für Widerrufsbeamte – beim LAF erfolgen könnte.

(482) Das Finanzministerium beabsichtigt, die UKV künftig zentral im LAF zu bearbeiten. Gegenwärtig werde die Umsetzung mit Hilfe einer Geschäftsprozessoptimierung durch einen externen Berater im LAF erarbeitet.

(483) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

2 Antragsformulare

(484) Die Antragsformulare für die Umzugskostenvergütung waren nicht durchgängig anwenderfreundlich. Der Landesrechnungshof empfahl, die Formulare zur Beantragung der UKV zu überarbeiten sowie die Antragstellung für Widerrufsbeamte mit einem verkürzten Antrag zu ermöglichen.

(485) Das Finanzministerium teilte mit, die Formulare seien umfangreich überarbeitet worden. Mit der angestrebten Zentralisierung der UKV-Bearbeitung für die gesamte Landesverwaltung im LAF sei vorgesehen, eine Evaluierung hinsichtlich einer einheitlichen Formulgestaltung auch unter Berücksichtigung ggf. zu beachtender Besonderheiten von Ressorts vorzunehmen. Ein verkürzter Antrag für Widerrufsbeamte sei erarbeitet worden und werde bereits angewendet.

(486) Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung seiner Empfehlungen.

3 Abschlagszahlungen

(487) Die Gewährung von Abschlagszahlungen war nicht im LUKG M- V geregelt. Eine konkretisierende Verwaltungsvorschrift existierte nicht. Abschlagszahlungen wurden in Pro-Fiskal verbucht, aber nicht überwacht. Der Landesrechnungshof empfahl, gezahlte Abschläge künftig hinsichtlich der fristgerechten Abgabe der Anträge auf UKV zu überwachen.

(488) Das Finanzministerium trug vor, es habe eine Ressortanhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesreisekostengesetzes und des Landesumzugkostengesetzes durchgeführt. Das Gesetzgebungsverfahren sei noch nicht abgeschlossen. Es sei angedacht, zum geänderten Umzugkostengesetz eine Verwaltungsvorschrift zu erlassen. Danach könnten Abschläge bis zur Höhe von 80 % auf jeden Bestandteil der UKV ab Zusage der UKV beantragt und gezahlt werden.

Die Überwachung der durch das LAF gezahlten Abschläge solle zunächst mittels einer Excel-Tabelle erfolgen. Künftig sei vorgesehen, in einer IT-Lösung zur Bearbeitung von UKV automatische Vorgehensweisen (z. B. Erinnerungsfunktion) hinsichtlich Abschlagszahlungen zu integrieren.

(489) Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung seiner Empfehlungen.

4 Umzüge in Eigenregie

(490) Bei Umzügen in Eigenregie wurden Kosten – wie die Autoanmietung – beantragt, die für den Bearbeiter einen hohen Prüfaufwand erfordern. Um den Verwaltungsaufwand zu mi-

nimieren, empfahl der Landesrechnungshof zu prüfen, ob Umzüge in Eigenregie mit einer Pauschale abgegolten werden können.

(491) Das Finanzministerium trug vor, dass nur ein sehr geringer Anteil auf Umzüge in Eigenregie entfalle und die Pauschale sinnvoll sein könnte. Es sei beabsichtigt, den Berechtigten die Möglichkeit einzuräumen, dass sie entweder wie bisher die tatsächlichen Kosten oder eine Pauschalvergütung zur Abgeltung der Auslagen für das Befördern des Umzugsgutes von der bisherigen zur neuen Wohnung geltend machen können.

(492) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht, seine Empfehlung umzusetzen.

VII. Prüfungsfälle gemäß Medienstaatsvertrag

Der Landesrechnungshof informiert im Folgenden über das Ergebnis der Prüfung einer Landesrundfunkanstalt, des ZDF oder des Deutschlandradios einschließlich deren Beteiligungsunternehmen durch andere Rechnungshöfe. Er kommt damit seinen Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten nach § 37 MStV nach.¹⁸³

1 Prüfung des Beteiligungsmanagements der Studio Hamburg GmbH

(493) Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Niedersächsische Landesrechnungshof und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (federführend) haben gemeinsam das Beteiligungsmanagement der Studio Hamburg GmbH geprüft.

Über die Ergebnisse der Prüfung berichtet der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein in seinen Bemerkungen 2020.

https://landesrechnungshof-sh.de/file/bemerkungen_2020.pdf

¹⁸³ Der Medienstaatsvertrag hat zum 7. November 2020 den Rundfunkstaatsvertrag (RStV) abgelöst. Die Berichtspflicht der Rechnungshöfe resultierte zuvor aus § 14a RStV.

2 Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinschaftseinrichtung der Landesrundfunkanstalten ARD.de

(494) Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der vom SWR federführend betreuten Gemeinschaftseinrichtung der Landesrundfunkanstalten ARD.de in den Jahren 2010 bis 2018 geprüft.

Über die Ergebnisse der Prüfung berichtet der Rechnungshof Rheinland-Pfalz in seinem abschließenden Bericht nach § 14a Satz 3 RStV.

https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Rundfunk-_und_Fraktionspruefungen/Abschliessender_Bericht_14a_ARD.de_-_final.pdf

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 17. Februar 2021.