

UNTERRICHTUNG

durch den Landesrechnungshof

Jahresbericht 2022 (Teil 1)

Landesfinanzbericht 2022

Vorwort der Präsidentin des Landesrechnungshofes

Der vorliegende Landesfinanzbericht 2022 zeigt für den Landeshaushalt erstmals seit langer Zeit wieder tiefrote Zahlen. Knapp 3 Mrd. Euro betrug am Ende des Haushaltsjahres 2020 das Defizit – ein bislang noch nicht dagewesenes Ergebnis.

Dieses spiegelt die finanzpolitischen Auswirkungen der Corona-Pandemie wider. Auch wenn die Pandemie in allen öffentlichen Haushalten Spuren hinterlässt, gilt dies im besonderen Maße für den Landeshaushalt von Mecklenburg-Vorpommern. In nur einem weiteren Bundesland sind die Schulden pro Kopf ähnlich stark gestiegen.

Ausschlaggebend ist hierzulande der mit 2,85 Mrd. Euro ausgestattete und im Verhältnis zum Landeshaushalt finanziell sehr gewichtige MV-Schutzfonds. Diesen Nebenhaushalt hat das Land errichtet, um Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen zu finanzieren. Als grundsätzlich legitime Ausnahme von der Schuldenbremse wurde 2020 eine Rekordkreditsumme in die Bücher aufgenommen. Anders als die vor Inkrafttreten der Schuldenbremse aufgenommenen Kredite müssen diese Notlagenkredite laut Landesverfassung vollständig getilgt werden. Das Land muss dies in 20 Jahren schaffen. Schon heute ist sicher, dass dies die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik und die der nachfolgenden Generationen ganz erheblich einschränken wird.

Der Landesrechnungshof hat sich mit dem MV-Schutzfonds intensiv befasst und einen Sonderbericht dazu veröffentlicht. Er hat erhebliche Zweifel, ob die kreditfinanzierten Mittel des MV-Schutzfonds in Gänze verfassungskonform eingesetzt werden. Viele Programme und Maßnahmen genügen nicht den erforderlichen Kriterien. Vor allem ein zeitlicher und sachlicher Pandemiebezug fehlt häufig. So waren beispielsweise einige der vorgesehenen Maßnahmen bereits vor der Pandemie geplant. Finanziert werden sollten sie ursprünglich mit regulären Haushaltsmitteln. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass der Sonderbericht wegen der finanziellen Bedeutung des MV-Schutzfonds im parlamentarischen Raum besonders intensiv diskutiert wird.

Besorgniserregend sind auch die aktuellen Meldungen zu stetig steigenden Preisen und Lieferengpässen in der gesamten Wirtschaft. Dies wird erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes haben. Ein Abschwung, der die öffentlichen Haushalte mit einbrechenden Einnahmen weiter zu belasten droht, ist nicht auszuschließen. Hier muss das Land umgehend Vorkehrungen treffen. Die Haushalte der kommenden Jahre – für die ohnehin schon hohe ungedeckte Handlungsbedarfe bestehen – sind ohne Kredite auszugleichen. Haushaltskonsolidierung darf nicht nur eine Worthülse bleiben. Eine restriktive und

zielgerichtete Ausgabenpolitik ist zwingend erforderlich. Denn die Schuldenbremse gilt noch immer und ist am Ende Garant für eine solide Haushaltsführung.

Der vorliegende Landesfinanzbericht ist das Ergebnis der zahlreichen Prüfungen und Analysen des Landesrechnungshofes. Deshalb gilt mein herzlicher Dank den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für ihren tatkräftigen Einsatz und ihre wie immer sorgfältige Arbeit.

Bedanken möchte ich mich auch für die konstruktive Zusammenarbeit mit den geprüften Stellen und vor allem dem Parlament.

Schwerin, August 2022

Dr. Martina Johansen

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	1
II.	Allgemeiner Teil.....	3
	1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben.....	3
	2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich.....	12
III.	Aktuelle Themen.....	21
	1 Erlass und Aktualisierung von Kostenverordnungen.....	21
	2 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes: Stand, Finanzierung und neue regulatorische Anforderungen.....	26
	3 Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben.....	35
	4 IT-Ausgaben und IT-Haushalt.....	47
IV.	Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2020.....	57
	1 Haushaltsrechnung.....	57
	2 Einzelrechnungsprüfung.....	64
	3 Vermögensübersicht.....	71
	4 Mitteilung nach § 97 Abs. 1 LHO.....	88
V.	Feststellungen zur Prüfung der Landesverwaltung.....	91
	Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums.....	91
	1 Vollstreckungstätigkeit der Finanzämter.....	91
	2 Förderung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden – Leuchtturmprojekte des Landes.....	96
	3 Baumängel an Hochbauten des Landes und Finanzierung der Mängelbeseitigung.....	104
	Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit.....	109
	4 Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr.....	109
	5 Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe.....	117
	Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung und Kindertagesförderung.....	121
	6 Berufliche Schulen in öffentlicher Trägerschaft.....	121
	Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt.....	126
	7 Zuwendungen im Zusammenhang mit der Art Wolf.....	126

8	Stiftung Umwelt- und Naturschutz Mecklenburg-Vorpommern – Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung.....	130
	Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Sport.....	141
9	Verwendung von Landesmitteln zur Finanzierung von Personalausgaben der Wohlfahrtsverbände.....	141
10	Grundsätzliche Problematiken zur Finanzierung von Personalausgaben der Wohlfahrtsverbände aus Landesmitteln.....	149
	Einzelplan 13 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten.....	153
11	Zuwendungen an eine institutionell geförderte Stiftung.....	153
12	Zuwendungen an ein institutionell gefördertes Forschungsinstitut.....	161
13	Prüfung der Trennungs- und Transparenzrechnung der Universitäts- medizin.....	169
	Querschnittsprüfungen.....	176
14	Ordnungsmäßigkeit des Vollzuges des DVZ-Gesetzes – Teil 1 Leistungserbringung der Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg- Vorpommern GmbH.....	176
15	Ordnungsmäßigkeit des Einsatzes von Aushilfs- und Vertretungskräften sowie befristeter Arbeitsverhältnisse.....	186
16	Voraussetzungen für die Veranschlagung neuer bzw. Änderung vorhandener Stellen im Haushaltsplan (Dienstposten- und Arbeitsplatzbewertungen, Stellenbedarfsnachweisungen).....	196
VI.	Umsetzung von Landtagsentschlüssen.....	207
1	Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Gewerbsteuer – Festsetzung des Gewerbesteuermessbetrags“.....	207
2	Entschlüsse des Landtags zum Beitrag „Regulatorische Voraus- setzungen für E-Government und IT-Einsatz in der Landesverwaltung“.....	209
3	Entscheidung des Landtags zum Beitrag „Migration auf Windows 10 und MS Office 2016“.....	212
VII.	Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes.....	217
1	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz Mecklenburg-Vorpommern“.....	217
2	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Verbeamtung von Lehrkräften“.....	223
3	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Ordnungsmäßigkeit ausgewählter Personalausgaben, Trennungsgeld“.....	227

4	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Organisation des elektronischen Bestellsystems und der Vergabestelle beim Landesamt für innere Verwaltung“	234
VIII.	Prüfungen gemäß Medienstaatsvertrag	241
1	Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks.....	242
2	Reisekostenerstattungen für die NDR Sportredaktion.....	247

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1995-2020.....	4
Abbildung 2: Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben ohne „Handlungsbedarfe“ auf Basis des Haushaltsplans 2022/2023 und der Projektion 2024 bis 2026.....	10
Abbildung 3: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2020 in Euro je EW.....	13
Abbildung 4: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1991-2020.....	16
Abbildung 5: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (Mai des jeweiligen Jahres) zu den Steuereinnahmen der Länder seit 2018, in Mrd. Euro.....	16
Abbildung 6: Investitionsquoten im Ländervergleich, 1991-2020, in %.....	20
Abbildung 7: Anzahl der geltenden Kosten- und Benutzungsgebührenverordnungen nach dem Jahr ihrer letzten Änderung.....	24
Abbildung 8: Entwicklung Stellenzahl und Veränderung gegenüber dem Vorjahr, 2012-2023.....	35
Abbildung 9: Verhältnis Stellen LG 1 zu LG 2, 2003-2023, in %.....	37
Abbildung 10: Zusammensetzung der Gesamtstellenzahl aus Planstellen- und Stellen für Tarifbeschäftigte, 2003-2023.....	37
Abbildung 11: Entwicklung Personalausgaben Hauptgruppe 4 relativ und absolut, 2003-2023 (ab 2022 Soll nach HH-Plan).....	40
Abbildung 12: Entwicklung der Ist-Ausgaben im Titel 981.99 „Abführungen an den Versorgungsfonds“, 2014-2023.....	41
Abbildung 13: Anteil Personalausgaben HG 4 inklusive Abführung an den Versorgungsfonds an den Gesamtausgaben (Personalausgabenquote), 2003-2023, in %.....	42
Abbildung 14: Gegenüberstellung Änderungsraten Gesamtstellenzahl und Personalausgaben zum Vorjahr, 2004-2023, in %.....	43
Abbildung 15: Veränderung der Ausgaben der MG 58/59 absolut und in jährlichen Veränderungsraten, 2003-2021.....	48
Abbildung 16: Entwicklung der IT-Ausgaben (Ist) und der Stellenzahl, 2003-2020.....	49

Abbildung 17: Anteil der IT-Ausgaben an den Gesamtausgaben des Landes, 2003-2021, in %.....	50
Abbildung 18: Finanzierungssaldo, 2010-2020, in Mio. Euro.....	59
Abbildung 19: Entwicklung Einnahme- und Ausgabereste, 2010 bis 2020, in Mio. Euro.....	60
Abbildung 20: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres, 2010- 2020, in Mio. Euro.....	77
Abbildung 21: Schuldenstand zum 31.12. im Ländervergleich, 1991-2020, in Euro je EW....	85
Abbildung 22: Gesamtrückstände, 2017-2019, in Mio. Euro.....	92

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ist-Einnahmen 2017-2020, Soll-Ansätze der Einnahmen 2021, 2022 und 2023 sowie Finanzplanansätze 2024-2026.....	6
Tabelle 2: Ist-Ausgaben 2017-2020, Soll-Ansätze der Ausgaben 2021, 2022 und 2023 sowie Finanzplanansätze 2024-2026.....	7
Tabelle 3: Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2020, in Euro je EW.....	15
Tabelle 4: Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2020, in Euro je EW.....	18
Tabelle 5: Reifegradmodell für elektronisch angebotene Verwaltungsleistungen.....	29
Tabelle 6: Sachstand federführende Themenfelder der Bundesländer, Stichtag 21. April 2022.....	30
Tabelle 7: Kernstellen der Landesbehörden und Landesbetriebe je 1.000 Einwohner, 2003-2023.....	38
Tabelle 8: Doppelbesetzungsmöglichkeiten gem. § 8 Haushaltsgesetz 2020/2021.....	43
Tabelle 9: Doppelbesetzungen für Verwaltungsmodernisierung, Digitalisierung und Geschäftsprozessoptimierung, 2020 und 2021.....	44
Tabelle 10: Doppelbesetzungen Fonds „Handlungsfähige Landesverwaltung“, 2020 und 2021.....	45
Tabelle 11: Restebildung bei Ausgaben der MG 58/59, 2017-2020, in Euro.....	51
Tabelle 12: Volumen und Umsetzungsgrad von Maßnahmen der Digitalen Agenda.....	53
Tabelle 13: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2020, in Euro.....	62
Tabelle 14: Übersicht über das Liegenschaftsvermögen 2019-2020, in m ²	72
Tabelle 15: Übersicht über das Vermögen 2019-2020, in Euro.....	73
Tabelle 16: Übersicht über in Liquidation bzw. Gesamtvollstreckung befindlichen Beteiligungen des Landes 2019-2020, in Euro.....	74
Tabelle 17: Entwicklung der Schulden von 2019 zu 2020, in Euro.....	83
Tabelle 18: Rücklagen der Stiftung, 2014-2018, in Euro.....	154

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
AAz.	Amtlicher Anzeiger
ADrs.	Ausschussdrucksache
AmtsBl.	Amtsblatt
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
ASt	Außenstelle
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BBL M-V	Betrieb für Bau- und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern
BEZ	Bedarfsergänzungszuweisungen
BezügeZustLVO M-V	Bezügezuständigkeitslandesverordnung
BfH	Beauftragte(r) für den Haushalt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BildDLaufbVO M-V	Verordnung über die Laufbahnen der Fachrichtung Bildungsdienst im Land Mecklenburg-Vorpommern
BMI	Bundesministerium des Inneren und für Heimat
BNB	Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
DEGES	Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH
Drs.	Drucksache
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
DSK	Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder
DVZ M-V GmbH	Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
DVZG M-V	Gesetz über die Rechtsstellung des Datenverarbeitungszentrums Mecklenburg-Vorpommern
EA	Einstiegsamt
EFRE	Europäischen Fonds für regionale Entwicklung
EL	Ergänzungslieferung
EnEV	Energieeinsparungsverordnung
eShop	Elektronisches Bestellsystem des LAiV, zentrales Einkaufsportale für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FHÖVPuR M-V	Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege Mecklenburg-Vorpommern
GLT	Gebäudeleittechnik
GVOBl. M-V	Gesetz- und Ordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
HG	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HHR	Haushaltsrechnung

HHV-Bau	Modulares Programm der SBL M-V zum Haushaltsvollzug-Bau
HKR-Verfahren	Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
i. d. F.	in der Fassung
ITSiV-PV	Verordnung zur Gewährleistung der IT-Sicherheit der im Portalverbund und zur Anbindung an den Portalverbund genutzten IT-Komponenten
ITSR M-V	IT-Strukturrahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze
LAF	Landesamt für Finanzen
LAiV	Landesamt für innere Verwaltung
LALLF	Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei
LBPA	Landesbereitschaftspolizeiamt
LDG M-V	Landesdisziplargesetz Mecklenburg-Vorpommern
LEK	Liegenschaftsenergiekonzept
LFA	Landesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Fischerei M-V
LFI	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern
LFNB	Leitfaden Nachhaltiges Bauen des Bundes
LG	Laufbahngruppe
LHG M-V	Landeshochschulgesetz Mecklenburg-Vorpommern
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern
LPBK	Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz Mecklenburg-Vorpommern
LRKG M-V	Landesreisekostengesetz Mecklenburg-Vorpommern
LSBK M-V	Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz Mecklenburg-Vorpommern
MG	Maßnahmegruppe
Mitt.bl. M-V	Mitteilungsblatt des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern
MV	Mitteilungsverordnung
NachwG	Nachweisgesetz
OZG	Onlinezugangsgesetz
PEK	Personalkonzept für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern
PL	Projektleitung
PR/KK	Polizeirevier/Kriminalkommissariat
PreisV 30/53	Preisverordnung 30/53
ProFiskal	IT-Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Mecklenburg-Vorpommern
ProMan-Handbuch	Projektmanagementstandard
Richtlinie 2015	Infrastrukturrichtlinie vom 2. Februar 2015
Richtlinie 2017	Infrastrukturrichtlinie vom 31. Mai 2017
Rn.	Randnummer
SBL M-V	Staatliche Bau- und Liegenschaftsverwaltung Mecklenburg-Vorpommern
SBLÄ	Staatliche Bau- und Liegenschaftsämter
Schulgesetz	Schulgesetz Mecklenburg-Vorpommern

SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SoBEZ	Sonder-Bedarfsergänzungszuweisungen
SSÄ	Staatliche Schulämter
StALU/StÄLU	Staatliches Amt/Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt
TGVO M-V	Trennungsgeldverordnung
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.(n)	Textzahl(en)
TzBfG	Teilzeit und Befristungsgesetz
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VHB	Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-Kor	Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern
WofTG M-V	Wohlfahrtsfinanzierungs- und -transparenzgesetz 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 2022 enthaltenen Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß §§ 97 Abs. 2 und 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) beziehen sich auf die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2020. Sie stellen somit die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag für dieses Haushaltsjahr dar.

(3) Die in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse sind hingegen nicht auf das Haushaltsjahr 2020 beschränkt (§ 97 Abs. 3 LHO).

(4) Den jeweils zuständigen Stellen wurde Gelegenheit gegeben, zum entsprechenden Berichtsbeitrag eine Stellungnahme abzugeben. Erhebliche Einlassungen hat der Landesrechnungshof wiedergegeben und abschließend gewürdigt.¹

¹ 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

(5) Im folgenden Abschnitt wird die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben betrachtet. Die Corona-Pandemie spiegelt sich erstmals 2020 sehr deutlich in den Finanzzahlen des Landes wider. Dies liegt in erster Linie an den Krediten, die das Land (haushalterisch²) aufgenommen und dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ zugeführt hat. 2,85 Mrd. Euro können verwendet werden, um Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen zu finanzieren.

(6) Der MV-Schutzfonds wurde mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020³ und dem Haushaltsbegleitgesetz zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020⁴ rückwirkend zum 1. März 2020 errichtet. Er wurde zunächst mit 700 Mio. Euro ausgestattet. Dafür hatte der Landtag die Landesregierung ermächtigt, Kredite in gleicher Höhe aufzunehmen. Grundlage war die Ausnahme von der Schuldenbremse nach Art. 65 Abs. 2 Satz 2 Var. 2 Verf. M-V und § 18 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LHO.

(7) Mit dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 und dem zugehörigen Haushaltsbegleitgesetz ermächtigte der Landtag die Landesregierung, weitere Kredite von 2,15 Mrd. Euro aufzunehmen und dem MV-Schutzfonds zuzuführen.⁵

(8) Abbildung 1 zeigt für 1995 bis 2020 die bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie die Kreditfinanzierungsquote Mecklenburg-Vorpommerns.⁶

2020 betragen die bereinigten Einnahmen 9.387,9 Mio. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr sind diese damit erkennbar angestiegen (+8,4 %, +728,6 Mio. Euro). Die bereinigten Ausgaben beliefen sich 2020 auf 12.380,3 Mio. Euro und erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr extrem (+44,5 %, +3.809,4 Mio. Euro).

² Siehe Tz. 9.

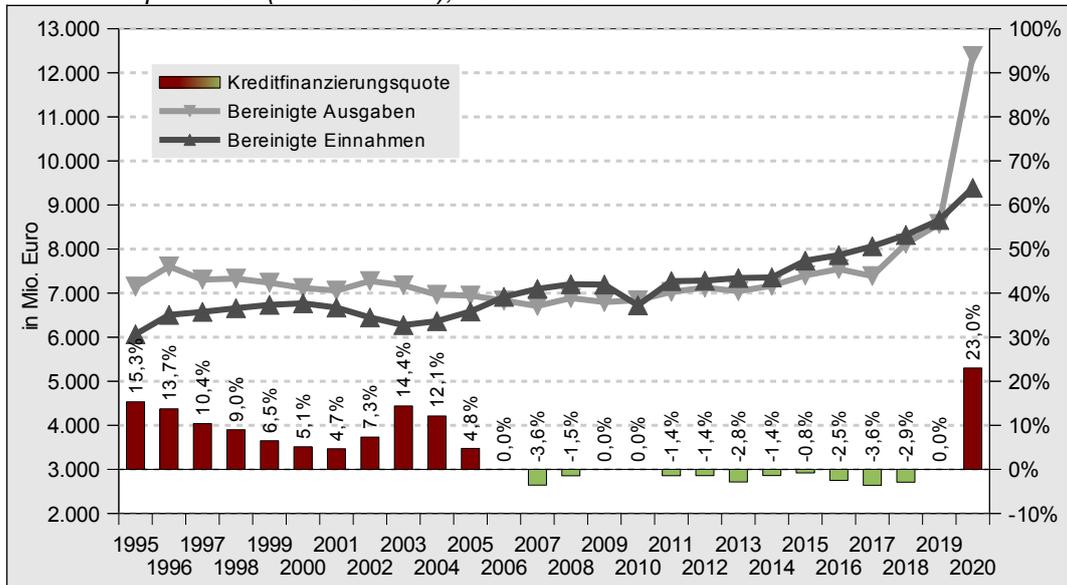
³ GVOBl. M-V 2020, 7/13, S. 138 f.

⁴ GVOBl. M-V 2020, 7/13, S. 140 f.

⁵ GVOBl. M-V 2020, S. 1354 ff.

⁶ Die Abbildung 1 und die entsprechenden Ausführungen basieren auf Daten der „Vierteljahresstatistik über die Ausgaben und Einnahmen der staatlichen Haushalte“ (SFK 3) des Statistischen Bundesamtes. Hieraus ergeben sich ggf. Abweichungen zu den Daten in den Tabellen 1 und 2.

Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1995-2020



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(9) Aufgrund der Corona-Pandemie war 2020 trotz der im Grundgesetz und in der Landesverfassung verankerten Schuldenbremse eine Kreditaufnahme nach Art. 65 Abs. 2 Satz 2 Verf. M-V und § 18 Abs. 1 Satz Nr. 2 LHO zulässig. Wie bereits dargestellt, wurde das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ mit 2,85 Mrd. Euro ausgestattet. Das Land bzw. das Finanzministerium ist ermächtigt, dem MV-Schutzfonds die zugesagten Mittel kreditfinanziert zur Verfügung zu stellen. Infolgedessen stieg die Kreditfinanzierungsquote deutlich auf 23,0 % an. Dies bedeutet jedoch nicht, dass tatsächlich bereits Kredite von 2,85 Mrd. Euro am Kreditmarkt aufgenommen wurden.

(10) In den Tabellen 1 und 2 sind wesentliche Finanzdaten zusammengestellt, die die Entwicklung des Landeshaushalts anhand der Ist-Ansätze für die Haushaltsjahre 2017 bis 2020, des Soll-Ansatzes 2021 sowie der Soll-Ansätze für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 zeigen.⁷

(11) Tabelle 1 zeigt die Einnahmeseite. Mit Blick auf das Jahr 2020 fallen gegenüber 2019 trotz des BIP-Rückgangs die gestiegenen Steuereinnahmen auf (+1,3 %, +67,3 Mio. Euro). Mitursächlich dafür ist das mit dem Haushaltsjahr 2020 in Kraft getretene neue Finanzausgleichssystem zwischen Bund und Ländern.⁸ Dadurch erhalten die Länder u. a. einen höhe-

⁷ Die zusätzlich in den Tabellen 1 und 2 dargestellten Angaben für die Jahre von 2024 bis 2026 (Finanzplanungszeitraum) beruhen auf einer Projektion, die das Land nach §§ 9 und 14 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) zur Unterlegung seiner Haushaltswirtschaft zu einer fünfjährigen Finanzplanung verpflichtet. Das Soll 2021 basiert auf der Haushaltsstruktur 2022/2023.

⁸ Der horizontale Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern erfolgt nunmehr ausschließlich über die Verteilung der Umsatzsteuer.

ren Anteil am bundesweiten Umsatzsteueraufkommen. Dadurch konnte Mecklenburg-Vorpommern 2020 Umsatzsteuer-Mehreinnahmen von 101,4 Mio. Euro erzielen. Insgesamt gibt es bei den Steuereinnahmen verschiedene gegenläufige Effekte, die sich in der Summe erhöhend auswirken. Die Verwaltungseinnahmen des Landes sind hingegen zum wiederholten Male gesunken. 2020 hat es 15,3 Mio. Euro weniger eingenommen als noch 2019.

Mit der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2020 entfallen für das Land die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) sowie aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für teilungsbedingte Lasten. Dagegen stiegen die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) von 228 Mio. Euro (2019) auf 514,1 Mio. Euro (2020). Dagegen sind die Ausgleichszahlungen für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit nach turnusmäßiger Überprüfung abgesenkt worden. Die BEZ aufgrund überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung wiederum wurden – ebenfalls nach Überprüfung – von 61,4 Mio. Euro (2019) auf 72 Mio. Euro erhöht (+17,3 %). 2020 erhielt das Land zudem die neu eingeführten Gemeindesteuerkraft-BEZ (190,2 Mio. Euro) und die BEZ für Forschungsförderung (5,0 Mio. Euro).

Leicht gesunken sind die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und die besonderen Finanzierungseinnahmen. Sie reduzierten sich von 1.286,1 Mio. Euro auf 1.131,5 Mio. Euro (-12,0 %, -154,6 Mio. Euro). Zwar sind insbesondere die investiven Zuweisungen und Zuschüsse (+20,7 %, +124,1 Mio. Euro) gestiegen. Allerdings sind gegenläufig 2020 die Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (-46,6 %, -290,2 Mio. Euro) gesunken. Zudem wurde (haushalterisch) eine Nettokreditaufnahme von 2,85 Mrd. Euro gebucht. Ob und inwieweit diese haushalterische Buchung mit dem Fälligkeits- bzw. Kassenwirksamkeitsprinzip (§ 11 LHO) vereinbar ist, ist fragwürdig. Kassenwirksam bedeutet, dass Mittel tatsächlich eingenommen bzw. ausgegeben werden.

Tabelle 1: Ist-Einnahmen 2017-2020, Soll-Ansätze der Einnahmen 2021, 2022 und 2023 sowie Finanzplanansätze 2024-2026

Einnahmen	Grupp.-Nr.	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Ist 2020	Soll 2021	Soll 2022	Soll 2023	FPL 2024	FPL 2025	FPL 2026
- in Mio. Euro -											
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	4.844,5	5.058,3	5.377,6	5.444,9	5.312,8	6.166,3	6.301,1	6.453,0	6.668,3	6.892,4
Steuern		4.825,7	5.042,4	5.360,2	5.427,2	5.295,3	6.147,9	6.282,5	6.434,5	6.649,8	6.873,8
Verwaltungseinnahmen	1	365,7	350,1	337,3	322,1	288,8	288,1	276,2	269,0	265,0	266,3
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	2.344,0	2.427,9	2.345,3	2.897,4	2.174,5	2.274,2	2.192,6	2.183,1	2.207,1	2.245,7
Länderfinanzausgleich		528,3	563,1	535,6	-	-	-	-	-	-	-
Allgemeine BEZ		217,6	224,3	228,0	514,1	537,0	615,0	632,0	637,0	662,0	687,0
SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		377,1	296,3	220,9	-	-	-	-	-	-	-
BEZ wegen Kosten politischer Führung		61,4	61,4	61,4	72,0	72,0	72,0	72,0	72,0	72,0	72,0
SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit		99,5	64,5	64,5	34,3	34,3	34,3	34,3	34,3	34,3	34,3
Gemeindesteuerkraft-BEZ		-	-	-	190,2	179,9	140,9	147,9	160,3	168,5	176,4
BEZ für Forschungsförderung		-	-	-	5,0	8,8	5,3	7,6	9,6	14,8	14,8
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 31/32	541,2	886,4	1.286,1	1.131,5	1.017,8	1.391,2	994,1	926,5	830,5	766,8
Investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	437,2	482,2	599,3	723,3	522,5	831,6	761,7	759,1	719,5	660,5
Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	35	59,4	353,8	622,1	331,9	420,4	465,8	132,2	67,9	11,5	6,8
Überschüsse aus Vorjahren	36	0,0	0,0	0,0	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	0,0	0,0	0,0
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	44,6	50,4	64,7	76,2	75,0	93,8	100,2	99,5	99,5	99,5
Nettokreditaufnahme	31/32	71,6	0,0	0,0	2.850,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamteinnahmen		8.167,0	8.722,7	9.346,3	12.645,8	8.793,9	10.119,8	9.763,9	9.831,6	9.970,8	10.171,2
Bereinigte Einnahmen*		7.991,4	8.318,5	8.659,5	9.387,6	8.298,6	9.560,2	9.531,5	9.664,2	9.859,8	10.064,8
Bereinigte laufende Einnahmen (ohne OGr 33/34)		7.554,2	7.836,3	8.060,3	8.664,3	7.776,1	8.728,6	8.769,8	8.905,1	9.140,3	9.404,3
- relative Abweichung zum Vorjahr -	Grupp.-Nr.	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Ist 2020	Soll 2021	Soll 2022	Soll 2023	FPL 2024	FPL 2025	FPL 2026
in %											
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	6,6%	4,4%	6,3%	1,3%	-2,4%	16,1%	2,2%	2,4%	3,3%	3,4%
Steuern		6,5%	4,5%	6,3%	1,3%	-2,4%	16,1%	2,2%	2,4%	3,3%	3,4%
Verwaltungseinnahmen	1	-3,1%	-4,3%	-3,7%	-4,5%	-10,3%	-0,2%	-4,1%	-2,6%	-1,5%	0,5%
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	-0,4%	3,6%	-3,4%	23,5%	-24,9%	4,6%	-3,6%	-0,4%	1,1%	1,7%
Länderfinanzausgleich		8,3%	6,6%	-4,9%	-	-	-	-	-	-	-
Allgemeine BEZ		10,1%	3,1%	1,6%	125,5%	4,5%	14,5%	2,8%	0,8%	3,9%	3,8%
SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		-16,7%	-21,4%	-25,5%	-	-	-	-	-	-	-
BEZ wegen Kosten politischer Führung		0,0%	0,0%	0,0%	17,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit		0,0%	-35,1%	0,0%	-46,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gemeindesteuerkraft-BEZ		-	-	-	-	-5,4%	-21,7%	5,0%	8,4%	5,1%	4,7%
BEZ für Forschungsförderung		-	-	-	-	76,6%	-39,8%	43,4%	26,3%	54,2%	0,0%
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 31/32	-30,9%	63,8%	45,1%	-12,0%	-10,0%	36,7%	-28,5%	-6,8%	-10,4%	-7,7%
Investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	-25,7%	10,3%	24,3%	20,7%	-27,8%	59,2%	-8,4%	-0,3%	-5,2%	-8,2%
Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	35	-62,0%	495,6%	75,8%	-46,6%	26,6%	10,8%	-71,6%	-48,6%	-83,1%	-40,5%
Überschüsse aus Vorjahren	36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Globale Mehr- und Mindereinnahmen	37	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	16,1%	12,9%	28,4%	17,8%	-1,6%	25,1%	6,9%	-0,7%	0,0%	0,0%
Nettokreditaufnahme	31/32	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gesamteinnahmen		1,4%	6,8%	7,1%	35,3%	-30,5%	15,1%	-3,5%	0,7%	1,4%	2,0%
Bereinigte Einnahmen*		1,6%	4,1%	4,1%	8,4%	-11,6%	15,2%	-0,3%	1,4%	2,0%	2,1%
Bereinigte laufende Einnahmen (ohne OGr 33/34)		3,8%	3,7%	2,9%	7,5%	-10,3%	12,2%	0,5%	1,5%	2,6%	2,9%

* 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 2017-2020, Soll-Ansätze der Ausgaben 2021, 2022 und 2023 sowie Finanzplanansätze 2024-2026

Ausgaben	Grupp.-Nr.	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Ist 2020	Soll 2021	Soll 2022	Soll 2023	FPL 2024	FPL 2025	FPL 2026
- in Mio. Euro -											
Personalausgaben	4	1.960,4	2.033,8	2.109,9	2.232,4	2.392,1	2.505,4	2.637,5	2.748,5	2.879,2	3.014,9
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	426,0	455,2	459,7	461,4	567,5	545,7	548,7	547,5	552,2	547,1
Zinsausgaben am Kreditmarkt	57	212,0	212,8	197,7	193,0	164,2	168,3	221,5	153,3	145,8	146,2
Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt	59	262,1	231,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	142,5	142,5
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	3.884,4	4.285,7	4.241,8	7.995,6	4.468,1	5.041,6	4.879,2	4.959,2	5.132,9	5.252,1
Kommunaler Finanzausgleich		987,7	1.014,7	1.047,0	1.268,9	1.229,0	1.307,1	1.274,9	1.247,2	1.346,8	1.384,5
Soziale Leistungen		1.480,3	1.571,3	1.607,4	1.831,9	1.784,5	2.113,8	2.076,0	2.143,1	2.203,0	2.261,4
Schuldendiensthilfen		0,4	0,2	0,1	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investitionsausgaben	7,8	891,4	1.131,7	1.543,0	1.473,6	1.379,9	1.689,2	1.483,5	1.464,5	1.441,0	1.456,5
Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	221,6	237,8	259,0	271,1	268,5	262,3	267,7	285,1	287,7	291,1
sonstige Sachinvestitionen	81,82	55,9	63,0	54,7	73,3	88,4	151,6	80,2	74,5	83,8	82,9
Investitionsförderung	83-89	613,9	1.044,6	1.229,4	1.129,1	1.023,0	1.275,2	1.135,6	1.104,9	1.069,5	1.082,5
Kommunaler Finanzausgleich		139,7	138,3	141,4	221,7	211,0	207,0	147,0	146,6	137,0	137,0
Besondere Finanzierungsausgaben	9	517,3	366,9	775,4	265,4	-205,7	133,9	-48,0	-89,3	-377,7	-450,9
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	472,7	316,5	710,8	189,2	1,2	40,1	1,7	1,4	2,7	8,4
Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96	0,0	0,0	0,0	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	-281,9	0,0	-150,0	-190,2	-479,9	-558,8
Haushaltstechnische Verrechnungen	98	44,6	50,4	64,7	76,2	75,0	93,8	100,2	99,5	99,5	99,5
Gesamtausgaben		8.167,0	8.722,7	9.346,3	12.645,8	8.793,9	10.119,8	9.763,9	9.831,6	9.970,9	10.171,1
Bereinigte Ausgaben*		7.387,5	8.124,3	8.570,9	12.380,4	8.717,8	9.986,0	9.661,9	9.730,7	9.726,1	9.920,7
Bereinigte laufende Ausgaben (ohne HGr 7,8)		6.496,1	6.992,6	7.027,9	10.906,8	7.337,9	8.296,7	8.178,4	8.266,2	8.285,1	8.464,2
- relative Abweichung zum Vorjahr -	Grupp.-Nr.	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Ist 2020	Soll 2021	Soll 2022	Soll 2023	FPL 2024	FPL 2025	FPL 2026
in %											
Personalausgaben	4	1,4%	3,7%	3,7%	5,8%	7,2%	4,7%	5,3%	4,2%	4,8%	4,7%
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	0,4%	6,9%	1,0%	0,4%	23,0%	-3,8%	0,6%	-0,2%	0,9%	-0,9%
Zinsausgaben am Kreditmarkt	57	-15,1%	0,4%	-7,1%	-2,4%	-14,9%	2,5%	31,6%	-30,8%	-4,9%	0,3%
Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt	59	37,8%	-11,7%	-	-	-	-	-	-	-	-
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	-0,7%	10,3%	-1,0%	88,5%	-44,1%	12,8%	-3,2%	1,6%	3,5%	2,3%
Kommunaler Finanzausgleich		-4,9%	2,7%	3,2%	21,2%	-3,1%	6,4%	-2,5%	-2,2%	8,0%	2,8%
Soziale Leistungen		0,3%	6,1%	2,3%	14,0%	-2,6%	18,5%	-1,8%	3,2%	2,8%	2,7%
Schuldendiensthilfen		-92,3%	-50,0%	-50,0%	-	-	-	-	-	-	-
Investitionsausgaben	7,8	-13,4%	27,0%	36,3%	-4,5%	-6,4%	22,4%	-12,2%	-1,3%	-1,6%	1,1%
Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	-4,7%	7,3%	8,9%	4,7%	-1,0%	-2,3%	2,0%	6,5%	0,9%	1,2%
sonstige Sachinvestitionen	81,82	-31,7%	12,8%	-13,2%	34,1%	20,5%	71,6%	-47,1%	-7,2%	12,6%	-1,2%
Investitionsförderung	83-89	-14,1%	70,2%	17,7%	-8,2%	-9,4%	24,7%	-10,9%	-2,7%	-3,2%	1,2%
Kommunaler Finanzausgleich		-5,0%	-1,0%	2,2%	56,8%	-4,8%	-1,9%	-29,0%	-0,3%	-6,5%	0,0%
Besondere Finanzierungsausgaben	9	61,1%	-29,1%	111,4%	-65,8%	-177,5%	-165,1%	-135,9%	86,0%	323,0%	19,4%
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	67,2%	-33,0%	124,6%	-73,4%	-99,4%	3284,0%	-95,7%	-19,5%	95,8%	207,2%
Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Globale Mehr- und Minderausgaben	97	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Haushaltstechnische Verrechnungen	98	16,1%	12,9%	28,4%	17,8%	-1,6%	25,1%	6,9%	-0,8%	0,0%	0,0%
Gesamtausgaben		1,4%	6,8%	7,1%	35,3%	-30,5%	15,1%	-3,5%	0,7%	1,4%	2,0%
Bereinigte Ausgaben*		-2,1%	10,0%	5,5%	44,4%	-29,6%	14,5%	-3,2%	0,7%	0,0%	2,0%
Bereinigte laufende Ausgaben (ohne HGr 7,8)		-0,3%	7,6%	0,5%	55,2%	-32,7%	13,1%	-1,4%	1,1%	0,2%	2,2%

* 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.

(12) Tabelle 2 zeigt die Ausgabeseite. Die Personalausgaben haben sich um 122,5 Mio. Euro auf nunmehr 2.232,4 Mio. Euro in 2020 erhöht (+5,8 %). Die sächlichen Verwaltungsausgaben sind mit 461,4 Mio. Euro annähernd konstant geblieben (+0,4 %, +1,7 Mio. Euro). Die Zinsausgaben am Kreditmarkt lagen mit 193 Mio. Euro gegenüber 2019 nochmals niedriger (-2,4 %, -4,8 Mio. Euro). Allerdings fielen 2020 weitere 24,4 Mio. Euro Zinsausgaben bei Sondervermögen an, so dass sich die Zinsausgaben insgesamt auf 217,4 Mio. Euro beliefen. Im Vergleich zu 2019 sind sie damit um 0,9 Mio. Euro (+0,4 %) gestiegen. Wie bereits 2019 wurden netto keine Kredite getilgt. Die (nicht investiven) Zuweisungen und Zuschüsse lagen 2020 weit über dem Niveau des Vorjahres (+88,5 %, 3,8 Mrd. Euro). In diesen enthalten sind die 2,85 Mrd. Euro, die dem Sondervermögen MV-Schutzfonds haushalterisch aus dem Kernhaushalt zugeführt wurden.

Die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sind von 1.047 Mio. Euro (2019) auf 1.268,9 Mio. Euro (2020) gestiegen. Hintergrund sind die im Zuge der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen gestiegenen Landeseinnahmen, an denen die Kommunen über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz des FAG M-V direkt teilhaben. Leicht gesunken sind hingegen die Investitionsausgaben (-4,5 %, -69,5 Mio. Euro). Dies lag u. a. an nicht abfließenden Mitteln für den Breitbandausbau. Die besonderen Finanzierungsausgaben sanken im Gegensatz zu 2019 um 510 Mio. Euro. Der Grund hierfür ist eine mit 189,2 Mio. Euro vergleichsweise niedrige Rücklagenzuführung. 2019 wurden den Rücklagen noch 710,8 Mio. Euro zugeführt.

(13) Als Differenz aus den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben ergibt sich für das Jahr 2020 ein negativer Finanzierungssaldo von rd. 3 Mrd. Euro. Seit Bestehen des Landes ist dies das höchste Finanzierungsdefizit.

(14) Auch die Soll-Ansätze 2022/2023 zeigen mit -425,8 Mio. Euro (2022) und -130,4 Mio. Euro (2023) erhebliche negative Finanzierungssalden. Diese zeigen, dass die geplanten Ausgaben nicht mit regulären Einnahmen gedeckt werden können. Zum Haushaltsausgleich müssen sowohl 2022 als auch 2023 u. a. Rücklagen in erheblichem Umfang aufgelöst werden. Zudem bedarf es 2023 zusätzlich einer globalen Minderausgabe – einer noch nicht unterlegten Ausgabenkürzung im laufenden Haushalt, die alle Ressorts trifft – von 150 Mio. Euro.

Besonders auffällig sind die Ansätze für Personal- und Sozialausgaben. Insbesondere durch die für 2022 und 2023 vorgesehenen Aufwüchse von insgesamt rd. 1.000 Stellen erhöhen sich die Personalausgaben auf 2,5 Mrd. Euro (2022) bzw. 2,6 Mrd. Euro (2023). Die Sozialausgaben verfestigen sich 2022 und 2023 zudem auf jeweils rd. 2,1 Mrd. Euro.

(15) Tabelle 1 und Tabelle 2 zeigen auch Projektionsdaten für die Jahre 2024 bis 2026 (Finanzplanungszeitraum), die der Mittelfristigen Finanzplanung (MFP) 2021 bis 2026 entnommen wurden. Die MFP wird dem Landtag nur zur Kenntnisnahme vorgelegt. Gleichwohl zeigt sie Handlungsbedarfe und -spielräume.

Ausgangsjahr für den Betrachtungszeitraum ist das Haushaltsjahr 2021. Für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 sind die entsprechenden Ansätze des Haushaltsplans eingeflossen. Die Angaben für die Jahre 2024 bis 2026 (Finanzplanungszeitraum) beruhen auf einer Projektion des Finanzministeriums.

(16) Danach sollen sowohl die Gesamteinnahmen als auch die Gesamtausgaben von 8.793,9 Mio. Euro (2021) bis zum Ende des Projektionszeitraums im Jahr 2026 auf 10.171,2 Mio. Euro steigen. Dies wäre ein Plus von 1.377,3 Mio. Euro (+15,7 %).

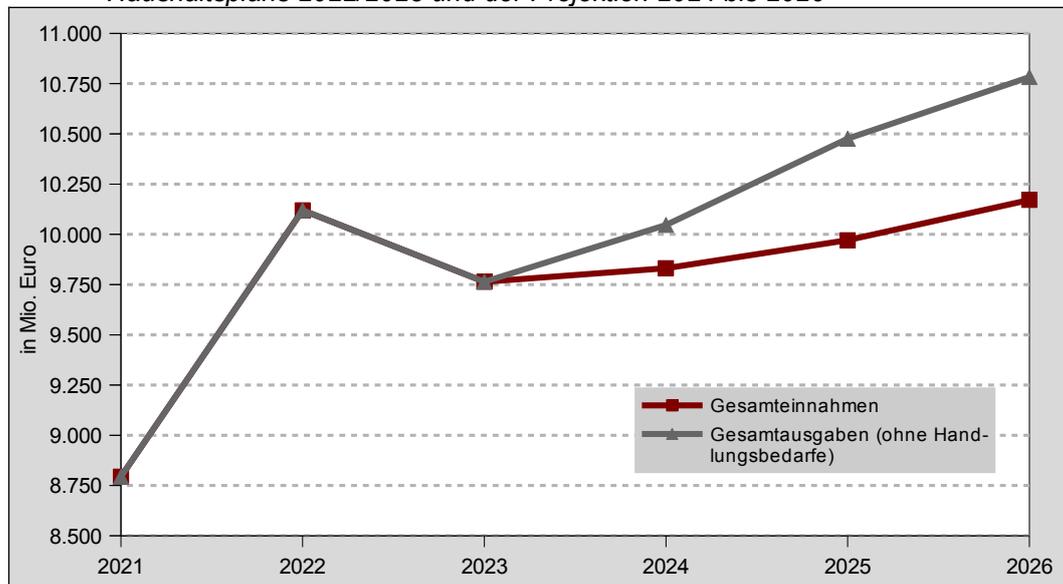
Im Prognosezeitraum sind erhebliche Deckungslücken enthalten. Diese werden in der MFP als Handlungsbedarfe dargestellt, die es bei zukünftigen Haushaltsaufstellungen aufzulösen gilt.

Die Handlungsbedarfe sind finanziell gewichtig und belaufen sich in der Summe auf 1.311,9 Mio. Euro. Sie teilen sich wie folgt auf:

- 215,2 Mio. Euro im Jahr 2024,
- 504,9 Mio. Euro im Jahr 2025 und
- 611,8 Mio. Euro im Jahr 2026.

In Tabelle 2 sind die Handlungsbedarfe in der Position Globale Mehr- und Minderausgaben enthalten. Sie ergeben sich, wenn von den dargestellten Werten die Position Vorsorge für nicht planbare Haushaltsrisiken von 25 Mio. Euro (2024), 25 Mio. Euro (2025) und 53 Mio. Euro (2026) abgezogen wird.

Abbildung 2: Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben ohne „Handlungsbedarfe“ auf Basis des Haushaltsplans 2022/2023 und der Projektion 2024 bis 2026



Quelle: Finanzministerium; eigene Darstellung.

(17) Vorrangige Aufgabe des Landes wird es sein, die sogenannten Handlungsbedarfe ab 2024 aufzulösen. Das Land hat so gut wie keine selbst bestimmbareren Einnahmequellen. Die notwendige konsolidierungsorientierte Finanzpolitik verlangt schon aus diesem Grund, dass das Land seine Ausgaben strikt an den verfügbaren Einnahmen ausrichtet. Dazu gehört es auch, Aufgaben und damit auch Ausgaben zu priorisieren und zu konsolidieren.

(18) Ein besonderer Fokus muss dabei auf den Personalausgaben liegen. Deren Begrenzung ist ein wesentlicher Faktor zur Dämpfung des Ausgabenwachstums. Ebenfalls mit Sorge sind die steigenden Sozialausgaben zu sehen. Dem Landesrechnungshof ist nicht bekannt, welche Maßnahmen das Land bisher eingeleitet hat oder einleiten will, um in diesem Bereich das überproportionale Ausgabenwachstum zu bremsen.

(19) Die dringend erforderlichen Sparmaßnahmen dürfen allerdings nicht zulasten der für die wirtschaftliche Entwicklung notwendigen Investitionen, z. B. in die Infrastruktur gehen. Die über den Finanzplanungszeitraum im Trend stagnierenden Investitionsausgaben sind aus Sicht des Landesrechnungshofes ein Alarmsignal. In Anbetracht der derzeit hohen Inflationsrate ist perspektivisch eher von einem Rückgang der preisbereinigten Investitionsausgaben auszugehen.

(20) Insgesamt scheint fraglich, ob der Haushalt 2022/2023 und die MFP den bestehenden Herausforderungen, etwa dem demografischen Wandel, der anhaltenden Wirtschaftsschwäche unseres Landes oder auch der notwendigen Konsolidierung, Rechnung tragen können.

(21) Die notwendige Konsolidierung des Haushalts wird das Land mit Blick auf die ungedeckten Handlungsbedarfe von rd. 1,3 Mrd. Euro nur mit enormer Kraftanstrengung erreichen können. Dass weiter steigende Einnahmen in Verbindung mit nicht abfließenden Mitteln herangezogen werden können, um den Ausgabenanstieg zu beherrschen, scheint nicht realistisch.

Es ist darüber hinaus nicht akzeptabel im Sinne einer tragfähigen Finanzpolitik. Handlungsspielräume, etwa für zusätzliche zielgerichtete Investitionen, sind für die nächsten Jahre nicht erkennbar. Grund hierfür ist, dass die konsumtiven Ausgaben (insbesondere Personal und Soziales) sowie die Kommunalzuweisungen stetig ansteigen, ohne dass in diesen Bereichen ein strategisches Konzept für die kommenden Jahre vorhanden ist. Ein Gegensteuern ist zwingend erforderlich.

(22) Das Finanzministerium teilt mit, dass die *„ausgewiesenen Handlungsbedarfe durch strukturelle Haushaltsverbesserungen beseitigt werden“* müssen. *„Hierfür bedarf es in erster Linie entlastende Maßnahmen auf der Ausgabeseite“*.

(23) Der Landesrechnungshof teilt diese Auffassung. Er weist aber darauf hin, dass strukturelle Haushaltsverbesserungen ihre Grenzen haben.

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich

(24) Anhand von vier Kennzahlen wird im folgenden Abschnitt die Finanzlage der Flächenländer Deutschlands im Jahr 2020 dargestellt (vgl. Abbildung 3).

Einen ersten Überblick über die Situation der Länderhaushalte im Jahr 2020 gibt der Finanzierungssaldo. Alle Länder wiesen einen negativen Finanzierungssaldo aus. Das höchste Defizit hatte Mecklenburg-Vorpommern mit 1.859 Euro je Einwohner. Mit Abstand folgt Nordrhein-Westfalen mit 669 Euro je Einwohner. Das Saarland weist mit 79 Euro je Einwohner das geringste Defizit aus.

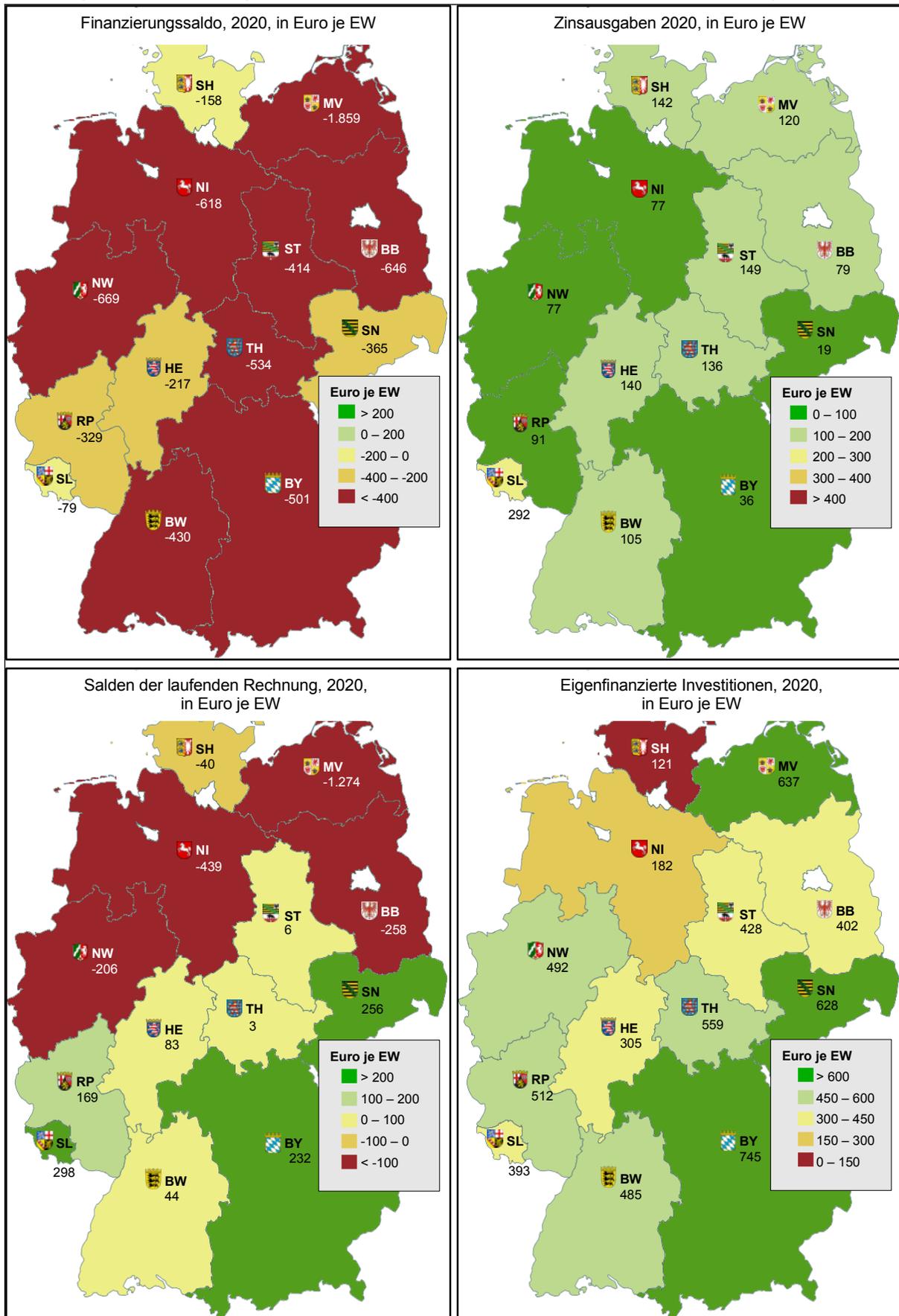
Die Zinsausgaben (am Kreditmarkt) sind ein Indikator für die fiskalischen Belastungen, die sich aus der in der Vergangenheit aufgehäuften Verschuldung ergeben. Die niedrigsten Ausgaben hat Sachsen mit 19 Euro je Einwohner. Das Saarland weist mit 292 Euro den höchsten Wert aus. In Mecklenburg-Vorpommern betrug die Zinslast im Berichtsjahr 120 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. Die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein konnten 2020 keinen Überschuss erreichen. Das Pro-Kopf-Ergebnis bemisst sich in einer Spannweite von -1.274 Euro (Mecklenburg-Vorpommern) bis 298 Euro (Saarland).

Investitionen mehren das Vermögen und sind ein Treiber für die wirtschaftliche Entwicklung. Dabei zeigen eigenfinanzierte Investitionen (Investitionsausgaben abzüglich investive Zuweisungen und Zuschüsse), ob und inwieweit eine eigenständige Investitionsfähigkeit vorhanden ist. Die Pro-Kopf-Ergebnisse liegen zwischen 121 Euro (Schleswig-Holstein) und 745 Euro (Bayern). Mecklenburg-Vorpommern wies aufgrund von Sondereffekten mit 637 Euro den zweithöchsten Wert auf.⁹

⁹ Die als Investitionen zu verbuchenden Zuführungen an Sondervermögen sowie über den MV-Schutzfonds kreditär finanzierten Investitionen im Kernhaushalt führen für 2020 zu einer Verzerrung der Investitionsausgaben.

Abbildung 3: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2020 in Euro je EW



(25) Das Finanzministerium führt aus, dass die Corona-Pandemie 2020 erheblichen Einfluss auf die Haushalte der Länder gehabt habe. Aufgrund der teils erheblich voneinander abweichenden haushalterischen Umsetzung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie sei eine Vergleichbarkeit der Länderdaten 2020 nur noch sehr eingeschränkt gegeben.

(26) Der Landesrechnungshof hat die verwendeten Daten der amtlichen Statistik entnommen. Deren Daten sind nach bundeseinheitlichen, gesetzlich festgelegten Maßstäben zu erheben und aufzubereiten. Eine Vergleichbarkeit der Länderdaten ist damit zuverlässig gegeben.

2.1 Einnahmen des Landes im Jahr 2020

(27) Im folgenden Abschnitt werden die Einnahmen des Landes im Vergleich zu den FFW¹⁰ und den FO¹¹ 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.

(28) Die bereinigten Einnahmen betragen 2020 einwohnerbezogen 5.833 Euro. Dies entspricht einem Zuwachs von 451 Euro je Einwohner bzw. 8,4 %. Zu den beiden Vergleichsgruppen weist Mecklenburg-Vorpommern rechnerische Mehreinnahmen in Höhe von 1.831 Mio. Euro (FFW) bzw. 1.211 Mio. Euro (FO) auf (vgl. Tabelle 3).

Die laufenden Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns nahmen gegenüber 2019 ebenfalls zu. Auf die Einwohner bezogen lagen diese bei 5.329 Euro, 2019 betrug sie noch 4.943 Euro. Gegenüber den FFW und den FO bestehen mit 1.224 Mio. Euro bzw. 754 Mio. Euro auch 2020 damit erhebliche rechnerische Mehreinnahmen. Wesentliche Ursache sind die laufenden Zahlungen vom Bund. Hieraus resultieren Mehreinnahmen von hochgerechnet 1.024 Mio. Euro (FFW) und 423 Mio. Euro (FO).

¹⁰ 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.

¹¹ Sofern der Vergleich mit den FO gewählt wird, ist stets der Durchschnitt der ostdeutschen Länder (bestehend aus Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) gemeint.

Tabelle 3: Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2020, in Euro je EW

	MV	FFW	FO	rechnerische Mehr-/Mindereinnahmen	
				FFW	FO
Bevölkerung 30. Juni 2020	1.609.367	15.979.863	10.900.308		
Einnahmeart	in Euro je EW			in Mio. Euro	
Einnahmen der laufenden Rechnung	5.329	4.568	4.861	1.224	754
darunter:					
Steuereinnahmen	3.372	3.325	3.220	76	246
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	37	41	25	-5	19
Laufende Zahlungen vom Bund	1.409	772	1.146	1.024	423
Gebühren	67	59	50	13	27
Einnahmen der Kapitalrechnung	504	127	220	607	457
darunter:					
Vermögensveräußerungen	8	0	3	12	8
Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen	276	106	116	274	258
Vermögensübertragungen von anderen Bereichen (insbes. EU)	177	15	91	261	138
Bereinigte Einnahmen	5.833	4.696	5.081	1.831	1.211

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

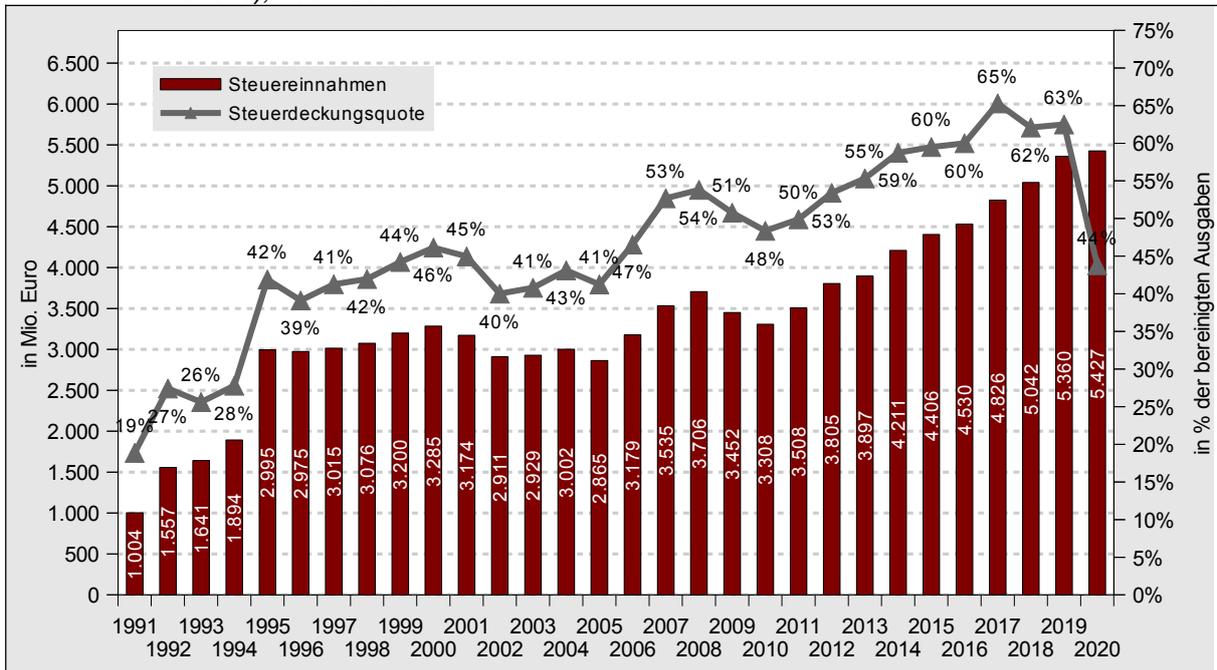
(29) Die Einnahmen der Kapitalrechnung sind in Mecklenburg-Vorpommern im Vorjahresvergleich gestiegen. In 2020 betragen sie 504 Euro je Einwohner. Der prozentuale Steigerung lag bei 14,1 %. Gestiegen sind sowohl die Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen als auch die Vermögensübertragungen von anderen Bereichen (insbes. EU).

(30) Abbildung 4 zeigt, dass trotz der Corona-Pandemie auch 2020 die Steuereinnahmen gestiegen sind. Mit 5.427 Mio. Euro (3.372 Euro je Einwohner) sind sie um rd. 67 Mio. Euro angestiegen und erreichten somit einen neuen Höchststand. Die Steuerdeckungsquote¹² ist hingegen aufgrund der überproportional gestiegenen bereinigten Ausgaben gesunken. Sie belief sich im Berichtsjahr auf rd. 44 %. Im Vorjahr betrug sie noch 63 % und ist insoweit nicht aussagekräftig, da die haushalterische Zuführung an das Sondervermögen MV-Schutzfonds die Berechnungsbasis der Quote verzerrt.¹³

¹² Die Steuerdeckungsquote berechnet sich aus dem Verhältnis von Steuereinnahmen und bereinigten Ausgaben.

¹³ Ohne die ausgabenerhöhende haushalterische Zuführung von 2,85 Mrd. Euro an das Sondervermögen MV-Schutzfonds läge die Steuerdeckungsquote bei 56,9 % und damit trotzdem unter dem Niveau von 2019. Auch bei Bereinigung um diesen Einmaleffekt sind die Ausgaben im Vergleich zu 2019 stärker gestiegen als die Steuereinnahmen.

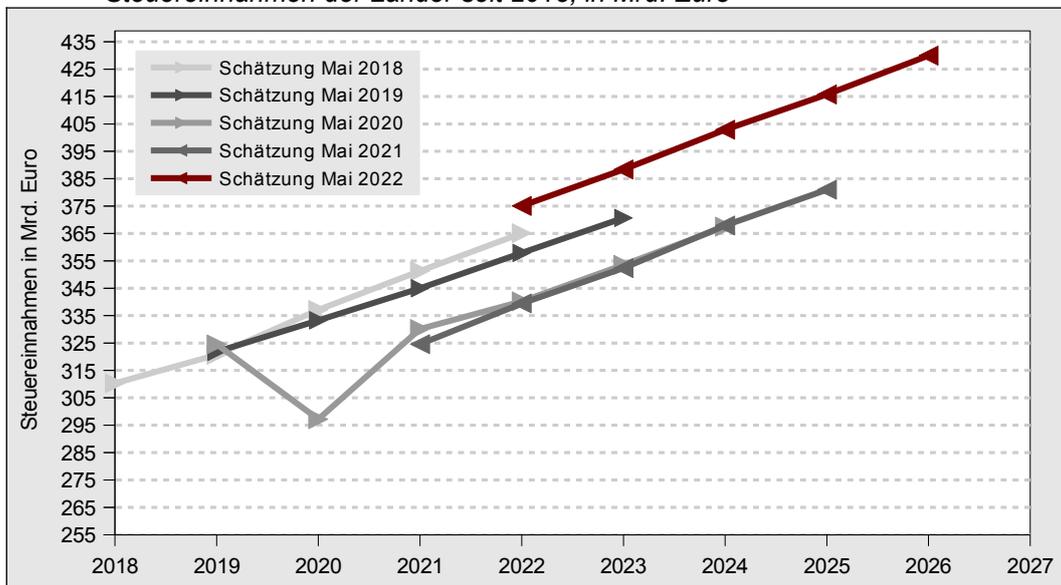
Abbildung 4: *Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1991-2020*



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(31) Abbildung 5 zeigt die vom Arbeitskreis Steuerschätzung prognostizierten Steuereinnahmen der Länder bis 2026.

Abbildung 5: *Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (Mai des jeweiligen Jahres) zu den Steuereinnahmen der Länder seit 2018, in Mrd. Euro*



Quelle: AK Steuerschätzung; eigene Berechnungen.

Deutlich ersichtlich sind die Auswirkungen der Coronavirus-Krise mit einem nach unten verschobenen Steuereinnahmenniveau. Im Zuge der anziehenden Konjunktur wird geschätzt,

dass die Steuereinnahmen in allen Schätzjahren deutlich höher ausfallen als zuvor prognostiziert. So sollen die Länder 2026 rd. 430 Mrd. Euro aus Steuern einnehmen.

2.2 Ausgaben des Landes im Jahr 2020

(32) 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.

(33) Die bereinigten Ausgaben beliefen sich 2020 auf 7.693 Euro je Einwohner. Im Vergleich zum Vorjahr sind sie um rd. 2.366 Euro je Einwohner gestiegen (vgl. Tabelle 4).

Dies entspricht einer Steigerung um 44,4 %. Die bereinigten Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern liegen damit wesentlich höher als in den beiden Vergleichsländergruppen. Gegenüber den FFW betragen die rechnerischen Mehrausgaben 4.136 Mio. Euro. Sie sind im Vorjahresvergleich um 2.395 Mio. Euro angewachsen. Gegenüber den FO sind die rechnerischen Mehrausgaben in 2020 ebenfalls deutlich gestiegen. Sie betragen 3.445 Mio. Euro und liegen um 2.862 Mio. Euro höher als 2019.

Tabelle 4: Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2020, in Euro je EW

	MV	FFW	FO	rechnerische Mehr-/Minderausgaben	
				FFW	FO
Bevölkerung 30. Juni 2020	1.609.367	15.979.863	10.900.308		
Ausgabeart	in Euro je EW			in Mio. EUR	
Ausgaben der laufenden Rechnung	6.603	4.734	4.823	3.008	2.864
darunter:					
Personalausgaben insgesamt	1.387	1.667	1.261	-450	203
darunter:					
<i>Versorgung</i>	122	493	116	-596	10
<i>aktives Personal</i>	1.265	1.174	1.145	146	193
Laufender Sachaufwand	477	291	384	300	149
Zinsausgaben	120	100	82	32	62
Laufende Zahlungen an Gemeinden	1.692	1.431	1.513	421	288
Laufende Zahlungen an Zweckverbände	1	27	50	-42	-79
Sozialausgaben	87	68	135	31	-77
Zahlungen an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen	585	496	758	143	-278
Zahlungen an soziale Einrichtungen	120	173	164	-86	-70
Ausgaben der Kapitalrechnung	1.090	389	729	1.127	581
darunter:					
Sachinvestitionen	214	60	140	249	118
Vermögensübertragungen an Gemeinden	434	93	275	549	255
Vermögensübertragungen an Zweckverbände	2	3	1	-1	2
Vermögensübertragungen an sonstige Bereiche	0	0	0	0	0
Darlehen	20	21	21	0	-1
Erwerb von Beteiligungen	0	4	21	-6	-34
Bereinigte Ausgaben	7.693	5.123	5.552	4.136	3.445

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(34) In 2020 hatte Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den FFW und den FO die höchsten laufenden Ausgaben. Sie lagen bei 6.603 Euro je Einwohner und fielen somit um 1.869 Euro bzw. 1.780 Euro je Einwohner höher aus als in den FFW bzw. den FO.

Daraus ergeben sich rechnerische Mehrausgaben gegenüber den FFW in Höhe von 3.008 Mio. Euro bzw. gegenüber den FO in Höhe von 2.864 Mio. Euro.

(35) Bei den Personalausgaben stellt sich die Situation im Ländervergleich nach wie vor uneinheitlich dar. Mit Blick auf die FO hat Mecklenburg-Vorpommern Mehrausgaben von 126 Euro je Einwohner. Dies entspricht auf die Einwohnerzahl des Landes hochgerechneten Mehrausgaben von rd. 203 Mio. Euro.

Diese resultieren – wie u. a. bereits im Landesfinanzbericht 2020 ausgeführt – insbesondere aus höheren Ausgaben für das aktive Personal. Die Mehrausgaben betragen hier 193 Mio. Euro. Im Vergleich mit den FFW kann Mecklenburg-Vorpommern hingegen um 280 Euro je

Einwohner geringere Personalausgaben bzw. hochgerechnete Minderausgaben von -450 Mio. Euro vorweisen. Diese sind auf die um 370 Euro je Einwohner höheren Versorgungslasten der FFW aus der Vergangenheit zurückzuführen.

(36) Die Ausgaben für laufenden Sachaufwand betragen in Mecklenburg-Vorpommern 477 Euro je Einwohner. Sie lagen damit über den entsprechenden Ausgaben der beiden Vergleichsgruppen. Die sich ergebenden Ausgabedifferenziale lagen bei +300 Mio. Euro (FFW) bzw. +149 Mio. Euro (FO).

(37) 2020 hatte Mecklenburg-Vorpommern Zinsausgaben in Höhe von 120 Euro je Einwohner. Damit lagen diese einwohnerbezogen nochmal 3 Euro niedriger als 2019. Sowohl die FFW als auch die FO konnten die Zinslasten 2020 ebenfalls reduzieren. Bei den FFW sanken die Zinsausgaben von 138 Euro je Einwohner auf 100 Euro je Einwohner, bei den FO von 97 Euro je Einwohner auf 82 Euro je Einwohner. Im Vergleich zu den FO trägt Mecklenburg-Vorpommern rechnerische Mehrausgaben in Höhe von 62 Mio. Euro.

(38) Mit 1.692 Euro je Einwohner weist Mecklenburg-Vorpommern unter den Vergleichsgruppen auch 2020 – wie in den Vorjahren – die höchsten laufenden Zahlungen an die kommunale Ebene auf. Die hochgerechneten Mehrausgaben belaufen sich auf 421 Mio. Euro (FFW) bzw. 288 Mio. Euro (FO).

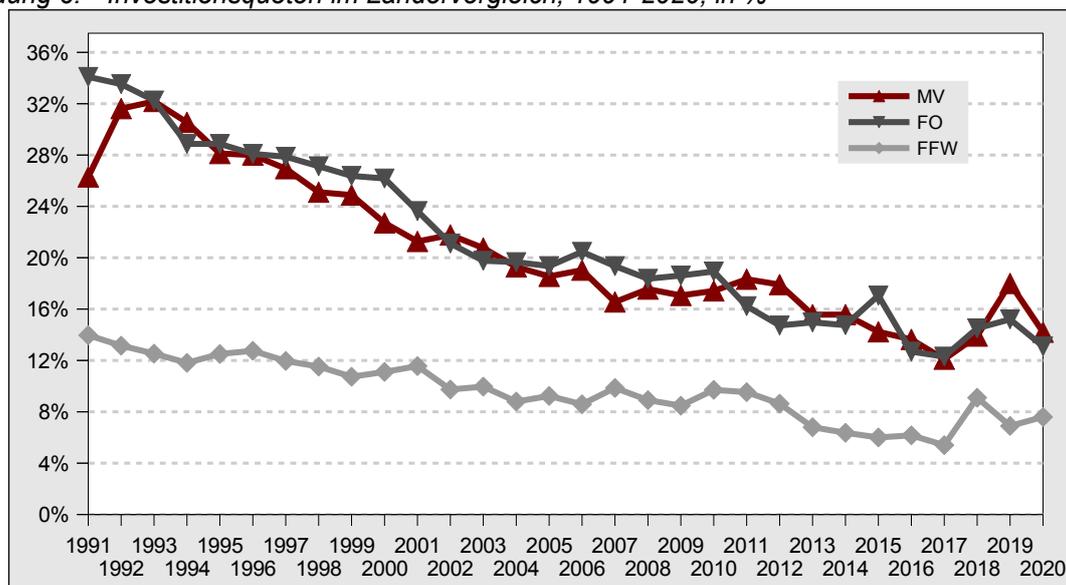
(39) Ein besonderes Augenmerk gilt den Investitionsausgaben. 2020 beliefen sich die Investitionsausgaben auf 1.753,7 Mio. Euro bzw. 1.090 Euro je Einwohner. Gegenüber 2019 sind die Investitionen des Landes um 210,6 Mio. Euro bzw. 131 Euro je Einwohner gestiegen.¹⁴ Die FO investierten 2020 weniger als 2019. Die Investitionen sanken auf 729 Euro je Einwohner. Dies entspricht einer Reduzierung um 344 Euro je Einwohner. Bei den FFW hingegen erhöhten sich die Investitionen um 97 Euro je Einwohner auf 389 Euro je Einwohner. Das Investitionsniveau liegt damit bei den FFW allerdings weiterhin deutlich niedriger.

(40) Abbildung 6 zeigt, wie sich die Investitionsausgaben unmittelbar in den Investitionsquoten¹⁵ niederschlagen.

¹⁴ Vgl. Fn. 9.

¹⁵ Relation von Investitionsausgaben und bereinigten Gesamtausgaben eines Haushaltsjahres.

Abbildung 6: Investitionsquoten im Ländervergleich, 1991-2020, in %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Mecklenburg-Vorpommerns Investitionsquote beläuft sich 2020 auf 14,2 %. 2019 betrug diese Quote noch 18,0 %. Die FO investierten 2020 durchschnittlich 13,1 % ihrer bereinigten Gesamtausgaben, die FFW nur 7,6 %. 2019 waren es 6,9 % (FFW) bzw. 15,2 % (FO).

(41) Zielgerichtete Investitionen sind maßgeblich für eine stetige wirtschaftliche Entwicklung und können u. a. zu Wachstum und Beschäftigung führen. Da Mecklenburg-Vorpommern nach wie vor bundesweit die geringste Wirtschaftskraft aufweist, ist ein dauerhaft hohes Investitionsniveau erforderlich, um die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Ziel muss es sein, zumindest die Wirtschaftskraft der FFW zu erreichen.

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen stabilisierte die Einnahmen – trotz der Corona-Pandemie – auf einem hohen Niveau. Neben dem Wegfall der Solidarpaktmittel bedingt auch der sprunghafte Anstieg der bereinigten Ausgaben als Vergleichsgröße einen merklichen Rückgang der Investitionsquote. Das Augenmerk der Landesregierung sollte darauf liegen, auch weiterhin auf dem Niveau der Jahre bis 2019 zu investieren. Dies wird nur gelingen, wenn die konsumtiven Ausgaben nicht in dem Maße wachsen, wie im Doppelhaushalt 2022/2023 vorgesehen.

III. Aktuelle Themen

1 Erlass und Aktualisierung von Kostenverordnungen

Für die Koalitionsverhandlungen zur Regierungsbildung nach der Wahl im Herbst 2021 wurden Liegenschaften des Landes genutzt und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung eingesetzt. Staatskanzlei und Finanzministerium erhoben hierfür keine Gebühren.

Für den Geschäftsbereich der Staatskanzlei lag keine Kosten- oder Benutzungsgebührenverordnung vor. Im Geschäftsbereich des Finanzministeriums gibt es nur eine veraltete Gebührenverordnung.

Dies hat der Landesrechnungshof zum Anlass genommen, die Aktualität der Kosten- und Benutzungsgebührenverordnungen des Landes kursorisch zu überprüfen. 20 von 51 Verordnungen wurden seit mindestens fünf Jahren nicht mehr aktualisiert. Sie können ihrer Funktion damit nicht mehr gerecht werden.

(42) Im Anschluss an die Landtagswahlen 2021 fanden zwischen den Parteien SPD, CDU und Die Linke zunächst ab dem 1. Oktober 2021 Sondierungsgespräche und später zwischen der SPD und Die Linke Koalitionsverhandlungen zu einer gemeinsamen Regierungsbildung statt.

(43) Der Landesrechnungshof bat aufgrund der medialen Berichterstattung hierzu um Auskunft, inwieweit Eigentum, Leistungen und fachliche Expertise des Landes durch Parteien, Fraktionen oder Mitglieder der Landesregierung in Anspruch genommen und welche Ausgaben für die Bewirtung der Teilnehmer aus dem Landeshaushalt getätigt worden waren.

(44) Die Landesregierung teilte u. a. mit, Sondierungsgespräche und Koalitionsverhandlungen seien keine reinen Parteienangelegenheiten. Sie dienten der Planung und Gestaltung der künftigen Regierungspolitik und hätten die Festlegung eines sachgerechten und realisierbaren Regierungsprogramms zum Ziel. Die Mitglieder der Regierung hätten deshalb – wie bei vergangenen Regierungsbildungen – in ihrer staatlichen Funktion an den Gesprächen mitgewirkt, was nicht nur mit dem Amt vereinbar sei. Sie seien aufgrund des mit dem Amt verbundenen politischen Gestaltungsauftrags zur Mitwirkung angehalten.

(45) Für die Sondierungsgespräche seien keine Liegenschaften des Landes genutzt worden. Die Hauptverhandlungsrunden der Koalitionsverhandlungen hätten im verpachteten Rittersaal im Finanzministerium stattgefunden. Die dem Land durch die Rückpachtung entstan-

denen Kosten seien der SPD-Fraktion durchgereicht worden. Diese habe auch die Kosten für einen gesondert angemieteten Beamer übernommen. Für die Nutzung von Räumlichkeiten in der Staatskanzlei an 17 Tagen und im Finanzministerium an zwei Tagen im Rahmen der Vorbereitungsrounden wurden keine Benutzungsgebühren erhoben.

(46) Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Landesverwaltung hätten die Gespräche organisatorisch unterstützt. Fachliche und haushalterische Expertise der Landesverwaltung wurde insoweit in Anspruch genommen, *„als seitens der Ministerialverwaltung Vorschläge für aus fachlicher Sicht relevante Gegenstände einer Koalitionsvereinbarung unterbreitet und Vereinbarungsentwürfe auf ihre fachliche Schlüssigkeit und Umsetzbarkeit sowie auf ihre finanzpolitische Relevanz und ihre Auswirkungen auf den Landeshaushalt geprüft wurden“*. Kosten oder Gebühren wurden hierfür nicht erhoben. Angaben zur zeitlichen Inanspruchnahme der Beschäftigten und der Laufbahn oder der Tarifgruppe wurden nicht gemacht.

(47) Die Staatskanzlei hat – soweit ersichtlich – keine Kosten- oder Benutzungsgebührenverordnung, das Finanzministerium eine mittlerweile fast 20 Jahre alte Kostenverordnung.¹⁶ Danach wären für Büro- oder Außenarbeiten bis zu 28 Euro (höherer Dienst) je angefangener halber Stunde als Gebühr zu erheben, soweit Mitarbeiter oder Mitarbeiterinnen des Finanzministeriums betroffen waren.¹⁷

1 Gebührenerhebung für Leistungen der Landesverwaltung

(48) Gebühren können nach dem Landesverwaltungskostengesetz (VwKostG M-V) nur erhoben werden, wenn Kosten- und Benutzungsgebührenverordnungen erlassen worden sind.¹⁸ Der Erlass solcher Verordnungen steht zwar im Ermessen der zuständigen obersten Landesbehörde.¹⁹ Dieses Ermessen ist allerdings eingeschränkt.

(49) Grundsätzlich finanziert sich die öffentliche Hand durch Steuern. Zwar sind nichtsteuerliche Einnahmen nicht ausgeschlossen, sie dürfen aber nicht beliebig erhoben werden. In Betracht kommen u. a. Gebühren, die jedoch einer besonderen sachlichen Rechtfertigung bedürfen. Sie müssen eine Gegenleistung für eine besondere, vom Staat erbrachte, individuell zurechenbare Leistung darstellen (Ausgleichsfunktion von Vorzugslasten).

¹⁶ Verordnung über Kosten im Geschäftsbereich des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern vom 23. November 2001, zuletzt geändert durch Verordnung vom 11. Dezember 2002 (FM KostVO M-V).

¹⁷ Tarifstelle 2.3.1 der FM KostVO M-V. Im Vergleich dazu wären beim Innenministerium bis zu 50,25 € je angefangener halber Stunde für Mitarbeiter oder Mitarbeiterinnen in der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt zu erheben (Tarifstelle 1.4 der IM KostVO M-V).

¹⁸ § 2 Abs. 1 Satz 1 bzw. § 23 VwKostG M-V.

¹⁹ § 2 Abs. 2 VwKostG M-V.

(50) Diese Ausgleichsfunktion erfordert aus Sicht des Landesrechnungshofes grundsätzlich, dass in Anspruch genommene, steuerfinanzierte Leistungen der Landesverwaltung durch Gebühren zu entgelten sind. Anderenfalls würden besondere Vorteile empfangen, die durch Steuerzahler finanziert wurden, aber nicht allen Steuerzahlern zugute kommen.

(51) Hinsichtlich der Nutzung von landeseigenen Räumen und anderen Eigentums des Landes ist das Ermessen zum Erlass von Benutzungsgebührenverordnungen sogar auf null reduziert.²⁰

(52) Für die Inanspruchnahme von Leistungen der Landesverwaltung und die Überlassung von Landeseigentum zur Nutzung hätten Gebühren erhoben werden müssen. Dabei ist zu beachten, dass Koalitionsverträge oder -vereinbarungen politische Vereinbarungen zwischen Parteien sind. Diese Ebene der politischen Willensbildung ist von der tatsächlichen Regierungspolitik und dem tatsächlichen Regierungsprogramm abzugrenzen, da entsprechend der Landesverfassung allein die Ministerpräsidentin die Richtlinien der Regierungspolitik bestimmt. Dass dies nicht losgelöst vom Koalitionspartner und vom Koalitionsvertrag erfolgt, ist der politischen, nicht aber der rechtlichen Ebene zuzuordnen. Die Ministerpräsidentin trägt allein Verantwortung für die Regierungspolitik. Auch bindet ein Koalitionsvertrag nicht die Abgeordneten der am Koalitionsvertrag beteiligten Fraktionen oder Parteien. Sondierungs- und Koalitionsverhandlungen sowie Koalitionsvereinbarungen und -verträge kommen damit nicht der Allgemeinheit, sondern lediglich den koalierenden Partnern zugute, so dass die Inanspruchnahme von Leistungen der Landesverwaltung und die Überlassung von Landeseigentum zur Nutzung ein besonderer Vorteil ist, der abzuschöpfen ist.

(53) Der Landesrechnungshof erwartet deshalb, dass die Staatskanzlei eine Kosten- und eine Benutzungsgebührenverordnung erlässt, damit auch in ihrem Geschäftsbereich zukünftig Gebühren bzw. Benutzungsgebühren erhoben werden können.

(54) Die Landesregierung nimmt die Hinweise zur Kenntnis und verweist auf ihre Auskünfte.²¹ Sie betont nochmals, dass die Kosten für die Nutzung der Räumlichkeiten weit überwiegend an die beteiligten Fraktionen durchgereicht oder von ihnen übernommen worden seien. Kosten für die Nutzung von Technik und Verpflegungsleistungen seien direkt durch diese beglichen worden.

Der Erlass einer entsprechenden Gebührenverordnung werde im Vorfeld der nächsten Regierungsbildung durch die Staatskanzlei geprüft werden. Es werde im Einzelfall untersucht

²⁰ § 63 Abs. 6 i. V. m. § 63 Abs. 3 bis 5 LHO.

²¹ Vgl. Tzn. 40 ff.

werden, inwieweit eine Umsetzung der Vorstellungen des Landesrechnungshofes möglich sei.

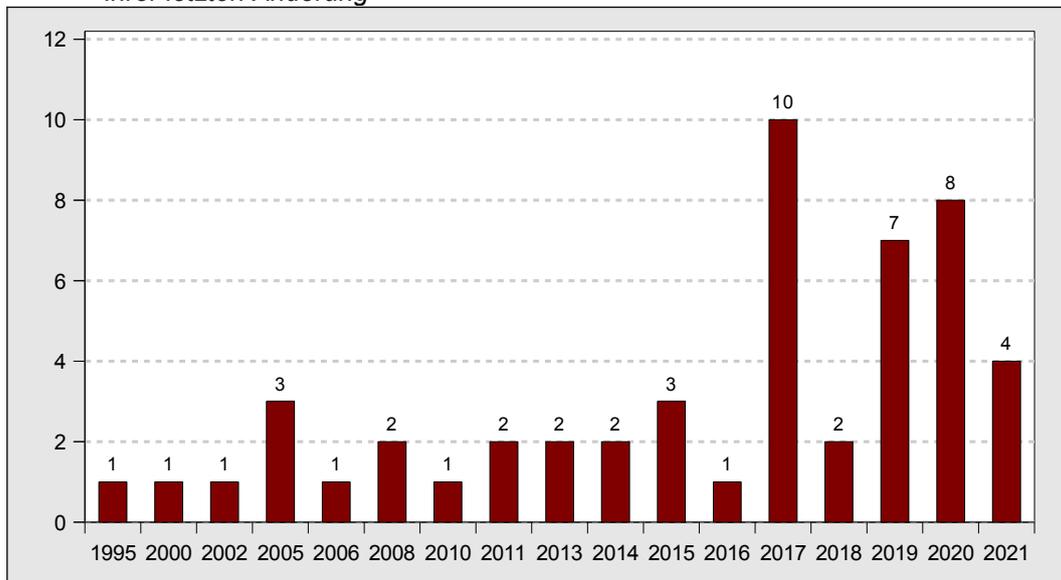
(55) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Er weist darüber hinaus darauf hin, dass (Benutzungs-)Gebühren aufgrund ihrer Ausgleichsfunktion²² unabhängig von einer Regierungsbildung zu erheben sind. Dies auf die nächste Regierungsbildung zu verschieben, ist nicht sachgerecht. Er erwartet, dass Kosten- sowie Benutzungsgebührenverordnung schnellstmöglich erlassen werden.

Er weist ergänzend darauf hin, dass es selbstverständlich ist, dass Kosten für die Nutzung von Technik und Verpflegungsleistungen von der nutzenden Stelle – nicht vom Land – übernommen werden. Auch dies sollte Gegenstand der Verordnungen sein. Grundlegend geht es aber um die Raumnutzung als solche – und nicht um zusätzliche Aufwände für die Veranstaltungen.

2 Aktualität von Kosten- und Benutzungsgebührenverordnungen des Landes

(56) Der Landesrechnungshof hat die Ergebnisse der Auskünfte zum Anlass genommen, die Kosten- und Benutzungsgebührenverordnungen des Landes kursorisch näher zu betrachten.

Abbildung 7: Anzahl der geltenden Kosten- und Benutzungsgebührenverordnungen nach dem Jahr ihrer letzten Änderung



Quelle: Eigene Erhebung.

²² Siehe dazu Tzn. 49 f.

Nach Auswertung der von der Normprüfstelle bereitgestellten systematischen Übersicht²³ ergibt sich, dass zurzeit 51 Kosten- und Benutzungsgebührenverordnungen gelten. Davon sind 20 spätestens 2016 geändert und damit seit mindestens fünf Jahren nicht aktualisiert worden. Abbildung 7 zeigt die Anzahl der geltenden Kosten- und Benutzungsgebührenverordnungen nach dem Jahr ihrer letzten Änderung.

(57) Die unter Tz. 49 f. dargestellte Ausgleichsfunktion von Vorzugslasten kann nur dann zum Tragen kommen, wenn Kosten- und Benutzungsgebührenverordnungen regelmäßig überprüft und unter Beachtung der Vorgaben des VwKostG M-V aktualisiert werden, da sich die maßgeblichen Faktoren für die ursprüngliche Gebührenbemessung oft binnen kurzer Zeit ändern. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise nicht eingängig, dass Tätigkeiten von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Finanzministeriums nur knapp 56 % solcher vergleichbarer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Innenministeriums kosten sollen.²⁴

(58) Der Landesrechnungshof fordert die Landesregierung deshalb auf, geltende Kosten- und Benutzungsgebührenverordnungen regelmäßig – spätestens alle fünf Jahre – zu überprüfen und den ggf. neuen Verhältnissen anzupassen. Hierdurch würden auch Verweise auf geänderte oder nicht mehr gültige Rechtsgrundlagen auffallen, wie dies etwa bei der Kostenverordnung für Amtshandlungen im Bereich der Ausstellung von Befähigungszeugnissen in der Seeschifffahrt (BefähZKostV) oder der Kostenverordnung für Amtshandlungen beim Vollzug des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes (EEWärmeGKostVO M-V) der Fall ist.

²³ Stand: GVOBl. M-V Nr. 18/2022.

²⁴ Vgl. Tz. 47 sowie Fn. 17.

2 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes: Stand, Finanzierung und neue regulatorische Anforderungen

Die Verpflichtungen zur elektronischen Bereitstellung aller Verwaltungsleistungen werden voraussichtlich erst nach Ablauf der gesetzlichen Umsetzungsfrist (31. Dezember 2022) vollständig erfüllt.

2021 bis 2024 wird die Umsetzung unzulässigerweise aus Mitteln des MV-Schutzfonds finanziert.

Für IT-Komponenten, die erst nach dem 30. Juni 2022 in Betrieb genommen werden, gelten zusätzliche Anforderungen an die Informationssicherheit. Das kann zu weiteren Verzögerungen führen.

(59) Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet das Land Mecklenburg-Vorpommern, bis spätestens zum 31. Dezember 2022 seine Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Außerdem sind Bund und Länder verpflichtet, ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen.

In Mecklenburg-Vorpommern werden rund 90 % der Verwaltungsverfahren auf kommunaler Ebene vollzogen. Daher bedarf eine erfolgreiche Umsetzung des OZG der aktiven Mitwirkung der Kommunen und einer Koordinierung durch die Landesregierung.

1 Umsetzungsstand

1.1 Digitalisierung der Verwaltungsleistungen

(60) Bis zum 31. Dezember 2022 sind 6.492 Verwaltungsleistungen über Portale digital zur Verfügung zu stellen. Diese sind in über 600 OZG-Leistungsbündeln²⁵ abgebildet und 14 unterschiedlichen Themenfeldern zugeordnet. Von diesen liegen 460 OZG-Leistungsbündel in föderaler Zuständigkeit, bei Ländern und Kommunen.²⁶

(61) Eine komplette Übersicht zum Umsetzungsstand in den Kommunen liegt dem Innenministerium nicht vor. Den Aufwand, die erforderlichen Informationen zu erheben, schätzt das Ministerium als sehr hoch ein. Daher solle mit den Prozessen im OZG-Programm sichergestellt werden, dass im Rahmen der Digitalisierung in der kommunalen Ebene ein digitaler

²⁵ Ein OZG-Leistungsbündel umfasst mehrere Verwaltungsleistungen, die aus Nutzersicht zusammenhängen.

²⁶ Zahlenangaben auf Basis des OZG-Umsetzungskatalogs, Stand 11. März 2022.

Antrag vorliege, der OZG-konform genutzt werden könne. Eine zentrale Steuerung der unmittelbar durch die Landesverwaltung umzusetzenden Verwaltungsleistungen existiert nicht.

(62) OZG-Umsetzungsmaßnahmen können nicht koordiniert und gesteuert werden, wenn keine vollständige Übersicht vorliegt.

(63) Das Innenministerium teilt diese Sichtweise des Landesrechnungshofes nicht. Die Koordinierung und Steuerung erfolge durch das Landesprogramm OZG bzw. an der Schnittstelle zwischen Land und Kommunen durch den Lenkungsausschuss kooperatives E-Government. Das Land stelle über das MV-Serviceportal die umgesetzten Verwaltungsleistungen zur Verfügung. Die weitere Verarbeitung gestalteten die Kommunen in eigener Organisationshoheit.

(64) Diese Einschätzung deckt sich nicht mit den Erkenntnissen des Landesrechnungshofes. Im Hinblick hierauf hatte er im Kommunalfinanzbericht 2021 ausgeführt, dass es den Kommunen an Koordinierung, Beratung und Unterstützungsleistungen beim OZG-Umsetzungsprozess mangle.²⁷ Das Programmmanagement wurde erst zum 1. Juli 2021 eingesetzt. Dieser Schritt erfolgte zu spät, um die Umsetzung des OZG wirksam steuern und koordinieren zu können.

(65) Das Innenministerium sollte den Umsetzungsstand überwachen und die Ursachen von Umsetzungsverzögerungen analysieren. Es sollte Maßnahmen veranlassen, die die Gründe für Verzögerungen beseitigen.

(66) Zum Stichtag 13. April 2022 wurden über das MV-Serviceportal 156 Leistungen online angeboten.²⁸ Nicht alle dieser Dienste werden bereits flächendeckend im gesamten Land, sondern nur teilweise in einzelnen kommunalen Einheiten wie Kreisen, Städten oder Ämtern angeboten.

(67) Zur Umsetzung des OZG verfolgt das Land eigene Planungen. So wurde im Sommer 2021 ein Programmmanagement eingesetzt. Damit soll das OZG in acht „Wellen“ mit einer Dauer von jeweils 3 Monaten umgesetzt werden. Die erste Welle begann am 1. Juli 2021 und die letzte Welle endet am 30. Juni 2023. Damit geht das Innenministerium schon bei seinen Planungen davon aus, dass das OZG nicht fristgemäß umgesetzt werden wird.

²⁷ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) - Kommunalfinanzbericht 2021, S. 70, Tz. 203.

²⁸ <https://www.mv-serviceportal.de/zb/uebersicht-online-dienste/>.

Angesichts der zeitlichen Rückstände und bestehenden Defizite²⁹ ist nicht davon auszugehen, dass selbst dieser nach der gesetzlichen Umsetzungsfrist liegende Termin eingehalten werden kann.

(68) Es werden bis zum 31. Dezember 2022 nicht alle Verwaltungsleistungen flächendeckend im Portal verfügbar sein. Die Umsetzungsfrist des OZG wird damit nicht eingehalten.

(69) Als Ursachen für die Verzögerungen benennt das Innenministerium die Corona-Pandemie sowie die angespannte Lage am Markt für IT-Waren und Dienstleistungen. Es verweist darauf, dass die Umsetzungsfrist als Ergebnis einer politischen Zielsetzung festgelegt worden sei. Eine gemeinsame Vorgehensweise und eine Umsetzungsstrategie hätten erst nach Inkrafttreten des OZG zwischen Bund und Ländern entwickelt und implementiert werden müssen.

(70) Auch wenn diese Ursachen nachvollziehbar sind, so besteht die gesetzliche Frist seit Sommer 2017 und endet am 31. Dezember 2022. Mehrfach hatte der Landesrechnungshof die Defizite und die erforderliche Intensivierung der Anstrengungen zur Umsetzung angemahnt. Aus der Rückschau mag die Umsetzungsfrist als zu ambitioniert erscheinen, jedoch hat der Bundesgesetzgeber bisher die gesetzliche Umsetzungsfrist nicht korrigiert. Auch das Innenministerium hat sie bisher nicht als unumsetzbar, sondern nur als „herausfordernd“ dargestellt.³⁰

1.2 Bundesweite Bereitstellung von Lösungen im Themenfeld „Bauen & Wohnen“ durch Mecklenburg-Vorpommern

(71) Das OZG soll bundesweit arbeitsteilig umgesetzt werden. Hierfür bilden die OZG-Themenfelder die Grundlage. Mindestens ein Land und ein zuständiges Bundesministerium sind für ein Themenfeld federführend zuständig. Sie entwickeln zusammen mit weiteren Partnern digitale Lösungen für alle Leistungen des Themenfeldes. Die Ergebnisse aus einem Themenfeld werden den anderen Ländern zur Verfügung gestellt. Sie können zur Nachnutzung übernommen werden. Das Land Mecklenburg-Vorpommern ist federführend beim Themenfeld „Bauen & Wohnen“.

²⁹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, S. 58, Tzn. 118 ff.; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, S. 89, Tzn. 231 ff.; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2020, S. 59, Tzn. 165 ff.; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 66 ff., Tzn. 187 ff.

³⁰ Zum Beispiel in der Sitzung des Finanzausschusses vom 5. Mai 2022.

(72) Für die einzelne Verwaltungsleistung wird der jeweilige Reifegrad bestimmt³¹. Eine Leistung ist OZG-konform umgesetzt, wenn sie den Reifegrad 3 erreicht hat und bundesweit abrufbar ist. Reifegrad 3 bedeutet, dass die Online-Leistung einschließlich aller Nachweise vollständig digital abgewickelt werden kann und der Bescheid elektronisch zugestellt wird. Die Reifegrade sind in Tabelle 5 beschrieben.

Tabelle 5: Reifegradmodell für elektronisch angebotene Verwaltungsleistungen

Reifegrad								
0	1	2	3				4	
Offline	Verwaltungsleistungen finden, Informationen bereitstellen § 3 EGovG M-V	Formular-assistent	Nutzerkonto, elektronische Authentifizierung	digitale Übermittlung beglaubigter Nachweise § 33 Abs. 5 VwVfG M-V, § 5 EGovG M-V	Digitaler Rückkanal		E-Payment § 4 EGovG M-V	interoperables Nutzerkonto, Once Only freigeben
					elektronische Kommunikation § 3a VwVfG M-V, § 2 EGovG M-V	elektronische Bekanntgabe Verwaltungsakt § 41 Abs. 2a VwVfG M-V		
	<ul style="list-style-type: none"> Verwaltungsleistungen müssen unabhängig von der Zuständigkeit gefunden werden, Informationen müssen über das Portal zur Verfügung gestellt werden 	<ul style="list-style-type: none"> Antragsformular wird bereitgestellt elektronischer Assistent unterstützt beim Ausfüllen Daten können elektronisch übermittelt werden Antragstellung muss noch schriftlich erfolgen 	<ul style="list-style-type: none"> identitätsgeprüfte Anmeldung elektronische Authentifizierung mit einem dem jeweils erforderlichen Vertrauensniveau angepassten Mittel (eIDAS-konform) Antrags- bzw. Widerspruchsverfahren online (Schriftformersatz) 	<ul style="list-style-type: none"> Uploadmöglichkeit für Nachweise einschließlich Signaturprüfung soweit erforderlich 	<ul style="list-style-type: none"> elektronisches Postfach für rechtssichere Kommunikation (authentifiziert, verschlüsselt, integritätsgesichert) ggf. weitere Kanäle wie z. B. Chats 	<ul style="list-style-type: none"> Möglichkeit im Portal, Bescheid rechtsverbindlich elektronisch abzurufen (authentifiziert, verschlüsselt, integritätsgesichert) 	<ul style="list-style-type: none"> Abwicklung der Zahlungen von Gebühren und Auslagen über marktübliche E-Payment-Systeme z.B. Paypal, Giroipay 	<ul style="list-style-type: none"> Anmeldung über beliebiges Nutzerkonto des Portalverbundes Dokumente, die der Verwaltung bereits vorliegen, werden mit Einwilligung der Nutzer direkt aus den Quellsystemen abgerufen

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis des Reifegradmodells des IT-Planungsrats.³²

Für den Reifegrad 3 ist es ausreichend, Leistungen in das Bundes- bzw. in das Landesportal per Link zu integrieren. Bei Reifegrad 4 sind alle Leistungen in der Portaloberfläche bereitzustellen.

(73) In Mecklenburg-Vorpommern haben erst sieben der 57 Vorhaben im Themenfeld „Bauen & Wohnen“ den Reifegrad 3 erreicht. Nicht alle Leistungen des Themenfelds werden so rechtzeitig bereitgestellt, dass sie bis zum 31. Dezember 2022 bundesweit genutzt werden zu können.

Ein Vergleich zur Umsetzung der Themenfelder in den jeweils federführenden Bundesländern ist in Tabelle 6 dargestellt.

³¹ Zum Reifegradmodell vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 67, Tz. 190.

³² Vgl. Bundesministerium des Inneren: Digitalisierungsprogramm OZG Bund – Reifegradmodell, Version 1.1.

Tabelle 6: Sachstand federführende Themenfelder der Bundesländer, Stichtag 21. April 2022

Bundesland	federführendes Themenfeld	Summe	Reifegrad der Vorhaben		
			< 2	2	≥ 3
Baden-Württemberg	Mobilität & Reisen	86	55	17	14
Bayern	Forschung & Förderung	30	14	13	3
Berlin	Querschnittsleistungen	18	10	5	3
Brandenburg	Ein- & Auswanderung	18	13	5	0
Bremen	Familie & Kind	36	23	9	4
Hamburg	Unternehmensführung & -entwicklung	71	37	20	14
Hessen	Mobilität & Reisen Steuern & Zoll	86	55	17	14
		29	9	13	7
Mecklenburg-Vorpommern	Bauen & Wohnen	57	36	14	7
Niedersachsen	Gesundheit	62	34	10	18
Nordrhein-Westfalen	Arbeit & Ruhestand Engagement & Hobby	36	19	8	9
		39	22	10	7
Rheinland-Pfalz	Umwelt	62	44	13	5
Saarland	-	-	-	-	-
Sachsen	Recht & Ordnung	18	14	3	1
	Bildung	20	12	5	3
	Gesundheit	62	34	10	18
Sachsen-Anhalt	Bildung	20	12	5	3
Schleswig-Holstein	Umwelt	62	44	13	5
Thüringen	-	-	-	-	-

Quelle: Bundesministerium des Inneren und für Heimat; eigene Darstellung.³³

(74) Zum Stand der Umsetzung führte das Innenministerium aus, dass die Verzögerungen keine Besonderheit des Landes Mecklenburg-Vorpommern seien.

(75) Das ist zwar zutreffend. Gleichwohl rechtfertigen Verzögerungen in anderen Bundesländern nicht, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern die gesetzlichen Umsetzungsfristen nicht einhält.

(76) Gegenüber dem Landtag erklärte das Innenministerium, dass zum Stand 1. April 2022 die Vorgaben eingehalten werden. Das Land erstelle die Konzeptionen und stelle sie den anderen Bundesländern zur Nachnutzung zur Verfügung. Ab August 2022 solle die Implementation der verbleibenden Umsetzungsprojekte im Themenfeld mit Hilfe der BasisKomponenten des MV-Serviceportals erfolgen.³⁴

(77) Diese Zuversicht teilt der Landesrechnungshof nicht. In seiner Darstellung berücksichtigt das Ministerium nicht ausreichend, dass nicht nur anderen Bundesländern ausrei-

³³ Vgl. OZG-Informationsplattform, https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/info_ozg?evalfield=maturity&nav=RegKO_RO&tb=info_ozg.

³⁴ Vgl. Drs. 8/357, S. 5 f.

chend Zeit zur Übernahme und Anpassung der Lösungen zu geben ist. So obliegen der kommunalen Ebene wesentliche Vollzugs- und Umsetzungsaufgaben, die erst nach Abschluss der Implementation beginnen können.

2 Finanzierung aus dem MV-Schutzfonds

(78) Während das Land Mecklenburg-Vorpommern von 2017 bis 2020 für die Umsetzung des OZG Mittel von 30,2 Mio. Euro aus dem regulären Haushalt verausgabt hat, wird die Finanzierung ab 2021 geändert. Von 2021 bis 2024 werden Mittel in Höhe von 36,8 Mio. Euro aus dem MV-Schutzfonds bereitgestellt.

(79) Die Mittel des MV-Schutzfonds sind zweckgebunden zu verwenden, um die Corona-Pandemie und deren Folgen zu bewältigen. Das OZG ist jedoch weder eine Maßnahme zur Bewältigung der Pandemie, noch mildert es deren Folgen. Darüber sind die Maßnahmen zur Umsetzung des OZG nicht als zusätzlich anzusehen. Sie setzen eine gesetzliche Verpflichtung aus dem Jahr 2017 um und waren im Landeshaushalt veranschlagt. Bereits geplante Maßnahmen wurden auch nicht vorfristig umgesetzt, um z. B. Bürgerinnen und Bürgern zur Kontaktreduzierung den Gang in die Behörde zu ersparen. Es wurden keine Mittel des MV-Schutzfonds eingesetzt, die zur Bewältigung der Pandemiefolgen eine beschleunigte Umsetzung bewirkt haben.

(80) Das Innenministerium vertritt die Auffassung, dass die getroffenen Maßnahmen einen hinreichenden Pandemiebezug hätten, der eine Finanzierung aus dem MV-Schutzfonds rechtfertige. Beim Bund und beim Land hätten die Pandemiefolgen zu der Einschätzung geführt, dass die Maßnahmen zur OZG-Umsetzung intensiviert werden müssten, um den Folgen der Pandemie begegnen zu können. Hierzu zähle auch die digitale Erreichbarkeit der Verwaltung. Das Landesprogramm umfasse daher auch Maßnahmen, um den Reifegrad 4 zu erreichen. Dies sei durch das OZG nicht vorgesehen. Nach Einschätzung des Innenministeriums sei dies erforderlich, um die Pandemie bewältigen zu können und die Pandemiefestigkeit der Verwaltung langfristig herzustellen.

(81) Der Landesrechnungshof teilt die Auffassung des Innenministeriums zum Pandemiebezug nicht. Um eine Maßnahme aus dem MV-Schutzfonds finanzieren zu können, muss diese geeignet sein, Schäden oder drohende Schäden zu beseitigen oder gering zu halten. Allein die Tatsache, dass die Pandemie unstreitig erhebliche Defizite bei der Digitalisierung der Landesverwaltung offengelegt hat, reicht nicht aus, diese als unmittelbare Schäden durch Pandemiefolgen anzuerkennen. Die Defizite beruhen auf früheren Fehlentscheidungen bzw. darauf, dass Digitalisierungsmaßnahmen scheiterten oder nur schleppend umgesetzt wurden. Die Notwendigkeit zur Verbesserung der Digitalisierung der Verwaltung besteht

nicht erst seit der Pandemie, sondern war bereits im Jahr 2017 einer der Gründe dafür, dass das OZG beschlossen wurde. Dem Landesrechnungshof ist keine aus dem MV-Schutzfonds finanzierte Maßnahme zur Umsetzung des OZG bekannt, die die Landesverwaltung in die Lage versetzt hätte, während des Lockdowns effiziente digitale Prozesse zu etablieren. Hierzu hätten die Maßnahmen beschleunigt umgesetzt werden müssen, so dass sie noch rechtzeitig einen Beitrag zur Gefahrenminderung oder -beseitigung hätten leisten können.³⁵

Angesichts der Verzögerungen bei der OZG-Umsetzung ist derzeit nicht abzusehen, dass der Reifegrad 4 so zügig erreicht werden kann, dass dadurch Schäden oder drohende Schäden als Folge der Pandemie beseitigt oder verringert werden. Langfristig die Pandemiefestigkeit der Verwaltung zu erhöhen, ist unzweifelhaft ein wichtiges politisches Ziel. Dieses trägt aber nicht unmittelbar zur Bewältigung der Schäden der aktuellen Pandemie bei, sondern ist Daueraufgabe jeder Verwaltung. Maßnahmen zur Herstellung einer Pandemiefestigkeit dürfen daher nicht aus Mitteln des MV-Schutzfonds finanziert werden.

(82) Die Verwaltungsleistungen sind bis zum 31. Dezember 2022 über Portale bereitzustellen. Selbst wenn Maßnahmen zur Umsetzung des OZG aus dem Schutzfonds finanziert werden dürften, erklärt dies nicht, dass sie bis 2024 – also noch zwei Jahre, nachdem die Umsetzung abgeschlossen sein soll – aus dem MV-Schutzfonds finanziert werden sollen. Laufende Ausgaben, die für den Betrieb von OZG-Elementen erforderlich sind, stellen eine Daueraufgabe dar. Eine Finanzierung aus Mitteln des MV-Schutzfonds ist damit nicht zulässig.³⁶

(83) Angesichts der zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel geht der Landesrechnungshof davon aus, dass die Umsetzungsdefizite gerade nicht auf unzureichende finanzielle Mittel zurückzuführen sind. Ursächlich für diese Defizite sind aus Sicht des Landesrechnungshofes vielmehr die fehlende zentrale Steuerung und Koordinierung sowohl auf Landes- als auch auf der kommunalen Ebene. Diese Defizite bestanden auch schon vor der Corona-Pandemie. Der Landesrechnungshof hatte hierzu erstmals in seinem Landesfinanzbericht 2019 berichtet.³⁷

³⁵ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Sonderbericht MV-Schutzfonds, Tz. 288.

³⁶ Vgl. zur Finanzierung aus dem Schutzfonds Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Sonderbericht MV-Schutzfonds.

³⁷ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, S. 58, Tzn. 118 ff.; Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, S. 89, Tzn. 231 ff.; Jahresbericht 2020 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2020, S. 59, Tzn. 165 ff.; Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 66 ff., Tzn. 187 ff.

3 IT-Sicherheitsverordnung Portalverbund

(84) Mit der Verordnung zur Gewährleistung der IT-Sicherheit der im Portalverbund und zur Anbindung an den Portalverbund genutzten IT-Komponenten (ITSiV-PV)³⁸ hat das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) Anforderungen an die IT-Sicherheit der OZG-Komponenten festgelegt.

Es sind Maßnahmen zur Gewährleistung der IT-Sicherheit nach dem Stand der Technik, d. h. entsprechend den Technischen Richtlinien des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), zu treffen. Die IT-Komponenten müssen einem Informationssicherheitsmanagementsystem und einem IT-Notfallmanagement unterliegen, welche die Vorgaben der aktuell gültigen Leitlinie für Informationssicherheit des IT-Planungsrates umsetzen. Die verantwortlichen Stellen müssen ein IT-Sicherheitskonzept nach den Standards des BSI umsetzen.

Bei bestimmten IT-Komponenten müssen Penetrationstests³⁹ und IT-Webchecks⁴⁰ durch zertifizierte IT-Sicherheitsdienstleister durchgeführt werden, bevor sie an das Portal angebunden werden. Diese Tests und Checks sind spätestens nach drei Jahren oder bei größeren Änderungen zu wiederholen.

Bei der Inanspruchnahme von Dienstleistern bleibt die auslagernde Stelle weiterhin dafür verantwortlich, diese Anforderungen zu erfüllen. Die Verantwortung kann daher nicht auf die im Land tätigen Dienstleister, wie z. B. die DVZ M-V GmbH für die Landesverwaltung oder die kommunalen Rechenzentrumsbetreiber, ausgelagert werden.

Für IT-Komponenten, die zum Zeitpunkt des Inkraftsetzens der Verordnung bereits in Betrieb waren oder bis zum 30. Juni 2022 in Betrieb genommen werden, gelten Ausnahmen.

(85) Auch wenn sich vergleichbare Anforderungen schon aus den landeseigenen Regelungen zur Informationssicherheit ergeben, sind zusätzliche Anforderungen wie der Penetrationstest und der Web-Check zu erfüllen. Dies kann zu weiteren zeitlichen Verzögerungen führen.

(86) Das Innenministerium sollte seine Planung vor diesem Hintergrund so überarbeiten und die Umsetzung nach der überarbeiteten Planung so durchführen, dass bis zum 31. Dezember 2022 alle OZG-Maßnahmen vollständig und unter Einhaltung der ITSiV-PV umge-

³⁸ Verordnung zur Gewährleistung der IT-Sicherheit der im Portalverbund und zur Anbindung an den Portalverbund genutzten IT-Komponenten (IT-Sicherheitsverordnung Portalverbund – ITSiV-PV), BGBl. I, S. 18.

³⁹ Ein Penetrationstest prüft die Sicherheit mit Mitteln und Methoden, die tauglich sind, um unautorisiert in das System einzudringen (Penetration). Ziel ist es, Konfigurationsfehler und Sicherheitslücken aufzudecken.

⁴⁰ Mit einem IS-Webcheck wird der Sicherheitsstand der Internetpräsenz einer Behörde oder einer Institution geprüft.

setzt sind. Außerdem sollten die Vereinbarungen mit Dienstleistern darauf überprüft werden, ob die zu schaffenden Lösungen sowie deren Rahmenbedingungen die vom BMI bestimmten Sicherheitsstandards einhalten. Zudem sollte das Innenministerium prüfen, ob und inwieweit die Kommunen unterstützt werden können, wenn sie diese Anforderungen umsetzen. Das Innenministerium hat auch sicherzustellen, dass Behörden einen Penetrationstest und einen Web-Check durchführen, bevor sie ihre IT-Komponenten an das Portal anbinden.

(87) Das Innenministerium teilte mit, dass es im Rahmen seiner Zuständigkeit sicherstellen werde, dass die Anforderungen an die IT-Sicherheit eingehalten würden.

(88) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Um die OZG-Leistungen fristgemäß und unter Berücksichtigung der Sicherheitsanforderungen umsetzen zu können, sieht er dringenden Handlungsbedarf. Er empfiehlt, angesichts des extremen Zeitdrucks die Kräfte zu bündeln und insbesondere die Zusammenarbeit mit der kommunalen Ebene zu verstärken.

3 Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben

Der seit 2013 erkennbare Trend zum **Stellenaufwuchs** setzt sich mit dem beschlossenen Haushalt 2022/23 fort. Für 2022 sind 34.913 und für 2023 35.073 Stellen veranschlagt. 2022 ist die Landesverwaltung mit 21,8 Stellen je Tausend Einwohner ausgestattet.

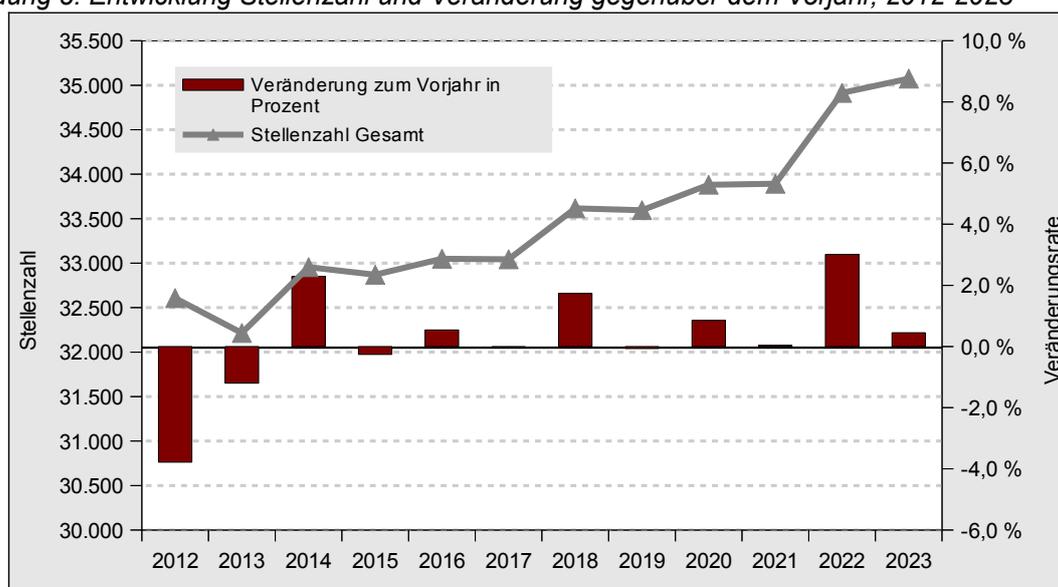
Auch der **Anstieg der Personalausgaben** setzt sich mit dem Haushalt 2022/23 fort. Im Haushaltsplan 2022/23 erreichen die Personalausgaben einen Wert von 2,6 Mrd. Euro. Ein Viertel der Gesamtausgaben des Landeshaushalts entfielen 2020 auf die Ausgaben für Personal. Dieser Anteil steigt 2023 auf rd. 28 %.

(89) Der Landesrechnungshof schreibt seine Analyse zur Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben fort. Dabei berücksichtigt er den vom Landtag beschlossenen Doppelhaushalt 2022/23. Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof die Inanspruchnahme von Doppelbesetzungsmöglichkeiten nach § 8 Haushaltsgesetz 2020/21 i. V. m. den Bewirtschaftungserlassen 2020/21 mit den Anlagen 5 bzw. 6 betrachtet.

1 Stellenentwicklung in der Landesverwaltung

(90) Der Landesrechnungshof untersucht die Entwicklung der Stellen und Planstellen im Regelbereich der Landesverwaltung sowie der Landesbetriebe seit 2003 über alle Einzelpläne (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Entwicklung Stellenzahl und Veränderung gegenüber dem Vorjahr, 2012-2023



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Stellenpläne der jeweiligen Haushaltsjahre; eigene Berechnungen.

Nicht berücksichtigt werden Stellen des Überhangs, Leerstellen und Stellen für Nachwuchskräfte.

(91) Die Stellenzahl ist von 2003 bis 2013 auf den bisher niedrigsten Stand von 32.215 Stellen gesunken. Ab dem Jahr 2014 steigt die Stellenzahl wieder bis 2023 auf 35.073 Stellen. Die Veränderungen für die Jahre 2012 bis 2023 sind in Abbildung 8 dargestellt.

(92) Für das Haushaltsjahr 2022 sind 34.913 Planstellen und Stellen ausgebracht. Das sind (unter Berücksichtigung aller Einsparungen und Vollzug von kw-Vermerken) 1.021 Planstellen und Stellen mehr als im Haushaltsjahr 2021.

Im Haushaltsjahr 2022 werden insgesamt 692 neue Planstellen ausgewiesen. 449 dieser neuen Planstellen sind mit A 13E im Schulbereich ausgebracht. Für Tarifbeschäftigte werden 536 neue Stellen veranschlagt. 73 der neuen Stellen für Tarifbeschäftigte wurden geplant für die Umsetzung der Grundsteuerreform im Kapitel 0503. Diese Stellen sind der Maßnahmengruppe (MG) 93 zugeordnet und mit dem Vermerk „kw mit Wegfall des Mehrbedarfs“ versehen.

(93) Für das Haushaltsjahr 2023 sind unter Berücksichtigung von Einsparungen und Vollzug von kw-Vermerken insgesamt 35.073 Planstellen und Stellen geplant. Das sind 160 Planstellen und Stellen mehr als 2022.

(94) Hinzu kommen im Haushaltsjahr 2022 4.263 geplante Hebungen von Planstellen und Stellen, vornehmlich aus dem Bereich der Schulen und Hochschulen (3.310 Stellen). Für Grundschullehrer sind Hebungen notwendig, weil deren Besoldung bzw. Vergütung nach A 13 LG 2, 2. EA bzw. E 13 angehoben wurde. 561 Hebungen sollen im Hochschulbereich und 299 im Ressort des Innenministeriums vollzogen werden, davon 162 in der Landespolizei. Weitere strukturelle Änderungen sind bedingt durch Änderungen im Tarifvertrag, wie z. B. die Aufspaltung der E 9 in die E 9a und E 9b und die Neuregelungen zur Eingruppierung im Bibliotheksdienst und für Tarifbeschäftigte in der IT. Diese Änderungen im Tarifvertrag wirken sich als Stellenhebungen nach § 8 Abs. 17 Haushaltsgesetz im Haushaltsplan aus.

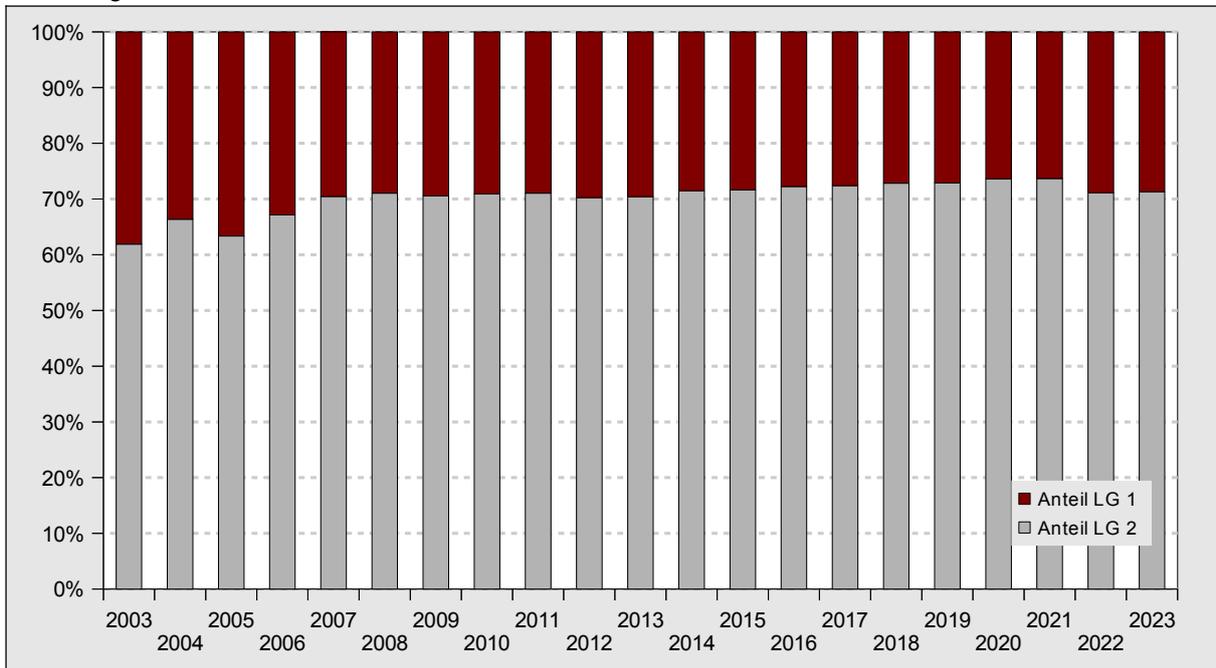
Im Haushaltsjahr 2023 sind weitere 99 Stellenhebungen vorgesehen, davon 73 im Bereich des Finanzministeriums bei der MG 93 der Finanzämter.

(95) Bezogen auf die beiden Laufbahngruppen LG 1 und LG 2⁴¹ ist der Anteil der Planstellen und Stellen in LG 1 und 2 seit dem letzten Haushalt im Wesentlichen gleich geblieben.

⁴¹ LG 1 umfasst den einfachen und mittleren Dienst, LG 2 umfasst den gehobenen und höheren Dienst.

Der Anteil der Planstellen und Stellen in LG 2 wird im Haushalt 2022/23 ca. 72 % betragen. Im Jahr 2003 betrug dieser Anteil noch 61 %.

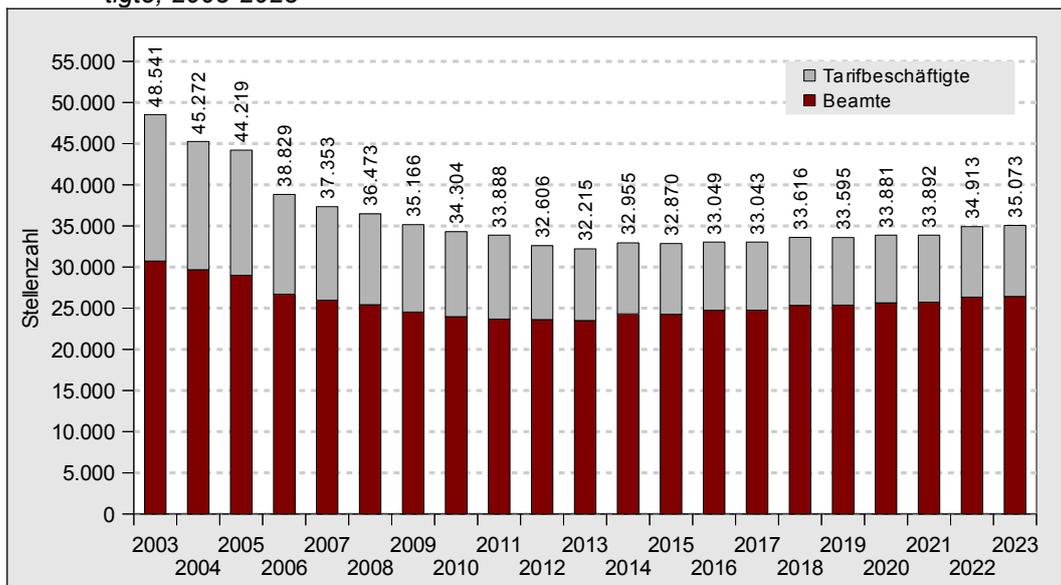
Abbildung 9: Verhältnis Stellen LG 1 zu LG 2, 2003-2023, in %



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Stellenpläne der jeweiligen Haushaltsjahre; eigene Berechnungen.

(96) Das Verhältnis der Planstellen zu den Stellen für Tarifbeschäftigten unterliegt seit 2018 keinen nennenswerten Veränderungen. In der Planung für 2022/2023 werden voraussichtlich ca. 76 % der Gesamtstellen wiederum Planstellen sein.

Abbildung 10: Zusammensetzung der Gesamtstellenzahl aus Planstellen- und Stellen für Tarifbeschäftigte, 2003-2023



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Stellenpläne der jeweiligen Haushaltsjahre; eigene Berechnungen.

(97) Die Relation der Gesamtstellen der Landesverwaltung in Bezug auf die Bevölkerungszahl von Mecklenburg-Vorpommern wird mit den geplanten Gesamtstellen in den Haushaltsjahren 2022/23 einen Wert von ca. 21,70 Stellen je 1.000 Einwohner erreichen. Damit setzt sich der bereits festgestellte Anstieg seit 2014 fort. Der Steigerung der Gesamtstellenzahl steht ein Rückgang der Bevölkerungszahl in Mecklenburg-Vorpommern in der Prognose gegenüber (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Kernstellen der Landesbehörden und Landesbetriebe je 1.000 Einwohner, 2003-2023⁴²

Jahr	Stellen gesamt	Bevölkerungszahl	Stellen je 1.000 Einwohner
2003	48.541	1.738.155	27,89
2004	45.272	1.726.004	26,23
2005	44.219	1.713.156	25,81
2006	38.829	1.700.989	22,83
2007	37.353	1.687.107	22,14
2008	36.473	1.672.964	21,80
2009	35.166	1.656.761	21,23
2010	34.304	1.646.539	20,83
2011	33.888	1.610.000	21,05
2012	32.606	1.602.954	20,34
2013	32.215	1.596.899	20,17
2014	32.955	1.597.321	20,63
2015	32.870	1.600.599	20,54
2016	33.049	1.608.838	20,54
2017	33.043	1.610.788	20,51
2018	33.616	1.609.559	20,89
2019	33.595	1.609.062	20,88
2020	33.881	1.609.367	21,05
2021	33.892	1.610.923	21,04
2022	34.913	1.609.621	21,70
2023	35.073	1.607.421	21,83

Quelle: Stellenpläne der jeweiligen Haushaltsjahre, ZDL; eigene Darstellung.
Ab 2022 Bevölkerungsprognose und 2022/23 Planzahlen (Soll).

(98) Seit 2019 ist ein Trend hin zu einer höheren Anzahl Stellen je 1.000 Einwohner erkennbar. Maßgeblich für die Finanzkraft des Landes ist die Einwohnerzahl. Eine höhere Anzahl Stellen je 1.000 Einwohner bedeutet, dass je 1.000 Einwohner mehr Stellen zu finanzieren sind. Eine höhere Anzahl Stellen je 1.000 Einwohner bedeutet aber auch, dass die Landesverwaltung zur Besetzung ihrer Stellen einen größeren Anteil am Erwerbspersonenpotenzial des Landes nachfragt. Dieser Teil des Potenzials wird den Wirtschaftsunternehmen im

⁴² Bevölkerungszahl mit Stand jeweils zum 30.06. eines Jahres, ab 2022 auf Grundlage der Bevölkerungsprognose.

Land entzogen bzw. vorenthalten. Dadurch verschlechtern sich die Bedingungen des Wirtschaftsstandortes im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Arbeitskräften.

(99) Ein Vergleich zeigt, dass Mecklenburg-Vorpommern auch 2020 mit 22,25 Stellen je 1.000 Einwohner⁴³ noch immer über dem Wert in Schleswig-Holstein mit 21,14 Stellen je 1.000 Einwohner liegt und nur geringfügig besser abschneidet als das zweite Referenzland Rheinland-Pfalz mit 22,37 Stellen 1.000 Einwohner. Der Abstand zu Rheinland-Pfalz ist seit 2018 geringer geworden. 2018 betrug die Differenz zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz noch 0,3 Stellen je 1.000 Einwohner, 2020 waren es nur noch 0,12 Stellen je 1.000 Einwohner.

(100) Der Landesrechnungshof hatte bereits in seinen Landesfinanzberichten 2019⁴⁴ und 2020⁴⁵ gefordert, dass die Landesverwaltung ein neues tragfähiges Personalkonzept für die Landesverwaltung erarbeiten solle. Der Landtag hatte eine entsprechende Entschließung verabschiedet.⁴⁶ Ein solches Konzept liegt jedoch noch nicht vor.

(101) Der kontinuierliche Anstieg der Stellenzahl seit 2014 zeigt, dass ein solches Personalkonzept dringend notwendig ist. Dieses sollte aufzeigen, wie die Aufgaben der Landesverwaltung wahrgenommen werden können, ohne dass sich der Trend zum Stellenaufwuchs verfestigt.

(102) Die Landesregierung sollte umgehend ein Personalkonzept erarbeiten.

2 Entwicklung der Personalausgaben

(103) Der Landesrechnungshof untersuchte die Gesamtausgaben und die Personalausgaben (Ausgaben der Hauptgruppe (HG) 4) im Zeitraum 2003 bis 2023. Einbezogen wurden die Ausgaben im Soll und Ist der jeweiligen Haushaltsrechnung (HHR) sowie das Soll im Haushaltsplan 2022/23.

(104) Die Personalausgaben sind zunächst von 2003 bis 2008 gesunken auf einen Wert von 1,5 Mrd. Euro je Jahr. Seitdem steigen sie stetig an. Im Haushaltsplan 2022/23 erreichen die Personalausgaben einen Wert von 2,6 Mrd. Euro in 2023 und überschreiten nach der

⁴³ Die Daten beziehen sich auf den Kernhaushalt und die Extrahaushalte. Im Unterschied zur Darstellung des Landesrechnungshofes in Tabelle 1 umfassen die Extrahaushalte neben den Landesbetrieben auch weitere Einrichtungen wie z. B. Körperschaften des öffentlichen Rechts.

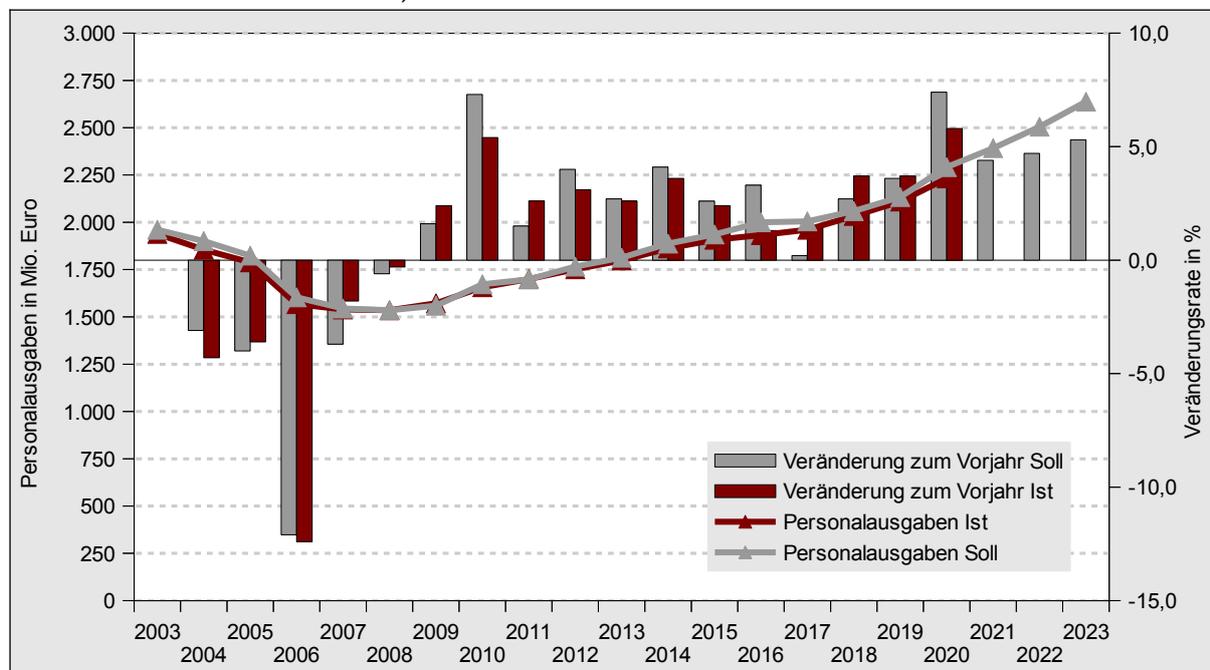
⁴⁴ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, S. 43, Tzn. 84 ff.

⁴⁵ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, S. 47, Tzn. 102 ff.

⁴⁶ Drs. 7/5579 vom 10. Dezember 2020.

mittelfristigen Finanzplanung in 2026 die 3 Mrd. Euro Schwelle. Sie werden dann fast doppelt so hoch sein wie 2008. (vgl. Abbildung 11).

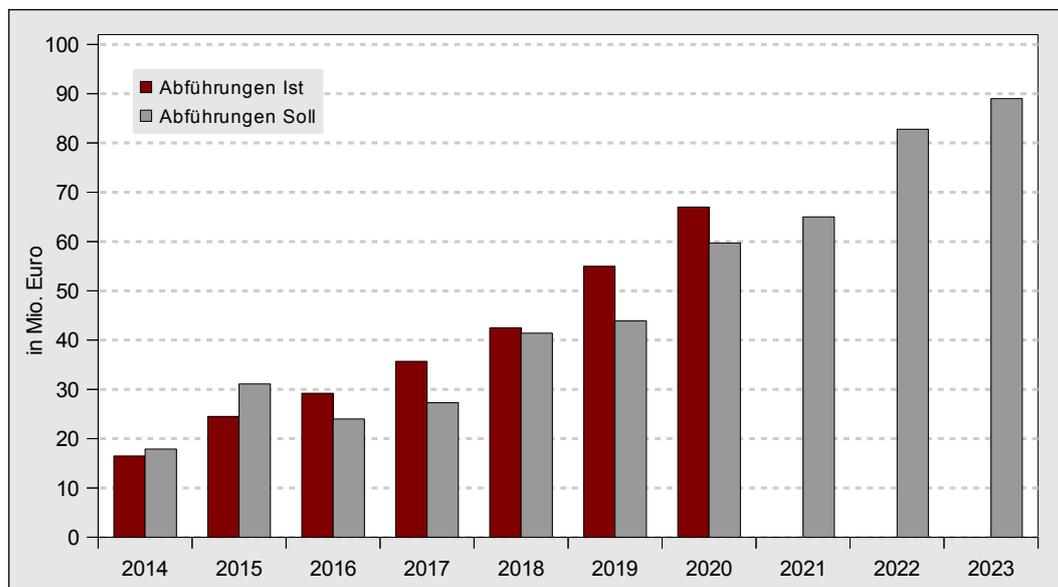
Abbildung 11: Entwicklung Personalausgaben Hauptgruppe 4 relativ und absolut, 2003-2023 (ab 2022 Soll nach HH-Plan)



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Haushaltsrechnung des jeweiligen Haushaltsjahres, ab 2022 Haushaltsplan; eigene Berechnungen

(105) Zusätzlich zu den Personalausgaben für laufende Bezüge der Beamtinnen und Beamten entstehen Ausgaben für die Abführung an den Versorgungsfonds in Höhe von 20 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge der vom Versorgungsfonds erfassten Beamtinnen und Beamten. Insgesamt sind die Abführungen an den Versorgungsfonds seit 2014 stetig gestiegen. Nach der Haushaltsplanung werden sie 2023 89 Mio. Euro betragen (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Entwicklung der Ist-Ausgaben im Titel 981.99 „Abführungen an den Versorgungsfonds“, 2014-2023



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Haushaltsrechnung des jeweiligen Haushaltsjahres, ab 2022 Haushaltsplan; eigene Berechnungen.

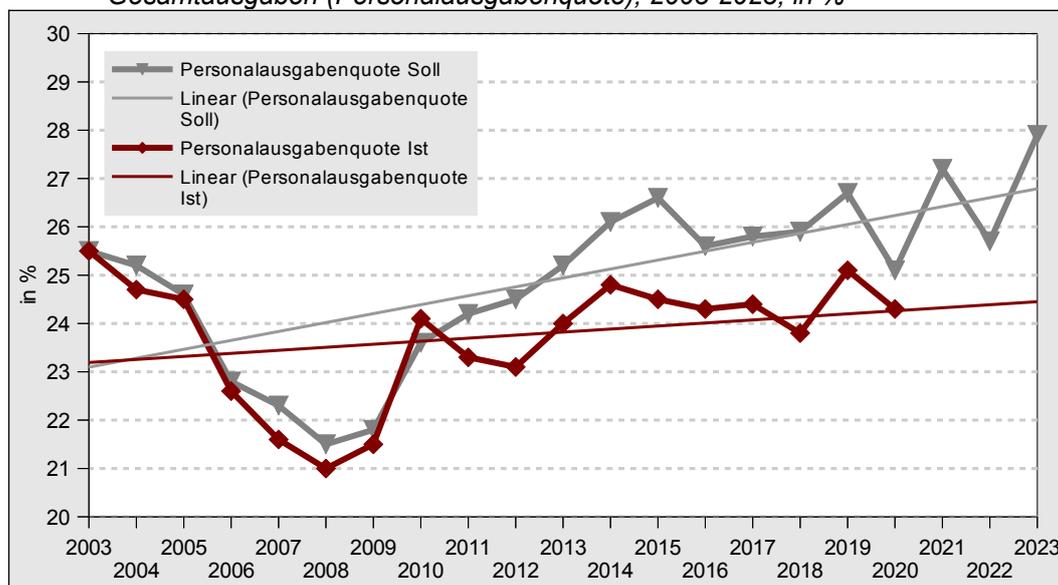
(106) Die Abführungen an den Versorgungsfonds steigen in den nächsten Jahren. Ursache dafür sind u. a. die Verbeamtungen im Lehrerbereich. Trotz der steigenden Ausgaben ist es wichtig und richtig, dass das Land finanzielle Vorkehrungen für die zukünftigen Zahlungen der Ruhestandsbezüge trifft. Dennoch sei an dieser Stelle gesagt: Auf die Probleme bei der konkreten Ausgestaltung des Versorgungsfonds hat der Landesrechnungshof wiederholt hingewiesen.⁴⁷ Es ist nicht klar, in welcher Höhe genau der Versorgungsfonds das Land von Versorgungsausgaben entlasten soll.

(107) Die vom Landesrechnungshof berechnete Personalausgabenquote weicht von der im Haushaltsplan angegebenen ab, da diese nur auf der Basis der Ausgaben der HG 4 berechnet wird. Betrachtet man den Anteil der Personalausgaben der HG 4 zuzüglich der Ausgaben beim Titel 981.99 „Abführung von Beiträgen an den Versorgungsfonds“ im Ist an den Gesamtausgaben, unterliegt dieser Anteil nur geringfügigen Schwankungen. Er beträgt 2020 rd. 24 % (vgl. Abbildung 13). Im Jahr 2008 lag er 3 % niedriger.

Für 2020 hat der Landesrechnungshof die zusätzlichen Ausgaben für den Schutzfonds zur Deckung der pandemiebedingten Mehrausgaben von den Gesamtausgaben abgezogen, um das Ergebnis bei der Berechnung der Personalausgabenquote nicht zu verfälschen.

⁴⁷ Vgl. Landesrechnungshof-Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2016, S. 195, Tzn. 534 ff.

Abbildung 13: Anteil Personalausgaben HG 4 inklusive Abführung an den Versorgungsfonds an den Gesamtausgaben (Personalausgabenquote), 2003-2023, in %



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Haushaltsrechnung des jeweiligen Haushaltsjahres, ab 2022 Haushaltsplan, eigene Berechnungen.

(108) In Abbildung 13 sind die Trendlinien⁴⁸ dargestellt. Trotz der Schwankungen ist bei der Personalausgabenquote im Ist und Soll ab 2009 ein klarer Trend zum Anstieg zu erkennen. Unter der Annahme gleichbleibender Bedingungen kann ein weiterer Anstieg in den Jahren nach 2023 angenommen werden.

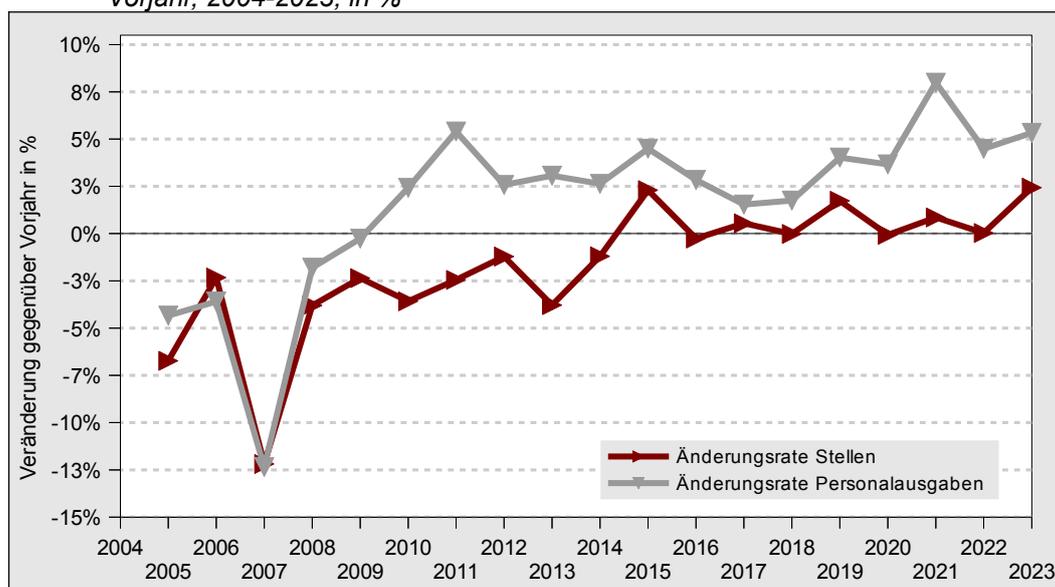
In der Planung für den Haushalt 2022/23 entfällt mehr als ein Viertel der Gesamtausgaben des Landeshaushalts auf die Personalausgaben einschließlich der Abführungen an den Versorgungsfonds. Die zwischenzeitlich erfolgte Anhebung der Besoldung bei den Grundschullehrern auf Besoldungsgruppe A 13E hat sich in der aktuellen Haushaltsplanung ausgewirkt.

(109) Die Stellenänderungsrate und die Änderungsrate der Personalausgaben inklusive der Abführungen an den Versorgungsfonds haben sich auseinander entwickelt (vgl. Abbildung 14).

Seit 2007 liegt die Änderungsrate der Personalausgaben immer über der Änderungsrate der Stellen. Neben der tariflichen Steigerung wirken sich hier auch strukturelle Stellenveränderungen, wie z. B. die Anhebung der Besoldung für Grundschullehrer und Lehrerinnen auf A 13E LBesG M-V aus.

⁴⁸ Der Trend wurde mittels linearer Regression berechnet.

Abbildung 14: Gegenüberstellung Änderungsraten Gesamtstellenzahl und Personalausgaben zum Vorjahr, 2004-2023, in %



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Haushaltsrechnung der jeweiligen Haushaltsjahre; HH-Plan; eigene Darstellung.

3 Inanspruchnahme von Doppelbesetzungen

(110) In § 8 Haushaltsgesetz 2020/2021 waren Möglichkeiten für Doppelbesetzungen vorgesehen. Der Landesrechnungshof hat erhoben, in welchem Umfang diese Möglichkeiten genutzt wurden (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Doppelbesetzungsmöglichkeiten gem. § 8 Haushaltsgesetz 2020/2021

Möglichkeit Doppelbesetzung
§ 8 Abs. 7 Nr. 1 Beschäftigungsverbot/Elternzeit
§ 8 Abs. 7 Nr. 2 Wehrdienst/Bundesfreiwilligendienst
§ 8 Abs. 7 Nr. 3 Erkrankungen AN oder Rente
§ 8 Abs. 7 Nr. 4 Entsendung an Organe der EU/Bund oder Landesvertretung
§ 8 Abs. 7 Nr. 5 Abordnung Lehrkräfte an Hochschulen
§ 8 Abs. 7 Nr. 6 Freizeit/Minderarbeitsphase Arbeitszeitkonto (z. B. Sabbatical)
§ 8 Abs. 7 Nr. 7a Projekte Verwaltungsmodernisierung/Digitalisierung
§ 8 Abs. 7 Nr. 7b Staatskanzlei „Zukunft der Verwaltung“
§ 8 Abs. 7 Nr. 8 Anwärter/Auszubildende bis zum endgültigen Bestehen der Prüfung
§ 8 Abs. 7 Nr. 9 Wissenstransfer
§ 8 Abs. 7 Nr. 10 dienstunfähige Beamte und Richter
§ 8 Abs. 7 Nr. 11 „Einer für Alle“ Projekt
§ 8 Abs. 7 Nr. 12 freigestellte Interessenvertretungen
§ 8 Abs. 7 Nr. 13 Fond „Handlungsfähige Verwaltung“
§ 8 Abs. 7 Nr. 14 vorfristige Wiederbesetzung im Bereich schulischer Bildung

Quelle: Anlage 1 Bewirtschaftungserlass 2021; eigene Darstellung.

(111) Im Vergleich mit den Haushaltsjahren 2010/2011 sind die Möglichkeiten für Doppelbesetzungen deutlich gestiegen von neun in den Haushaltsjahren 2010/11 auf 15 in den

Haushaltsjahren 2020/21. Im Haushaltsgesetzentwurf für 2022/23 sind nunmehr 19 Doppelbesetzungsmöglichkeiten vorgesehen.

(112) In den Haushaltsjahren 2020/21 haben die Staatskanzlei und die Ministerien für Projekte zur Verwaltungsmodernisierung, Digitalisierung oder Geschäftsprozessoptimierung gemäß § 8 Abs. 7, Satz 1 Nr. 7a Haushaltsgesetz 2020/21 insgesamt folgende Doppelbesetzungen vorgenommen:

Tabelle 9: Doppelbesetzungen für Verwaltungsmodernisierung, Digitalisierung und Geschäftsprozessoptimierung, 2020 und 2021

§ 8 Abs. 7, Satz 1 Nr. 7a Haushaltsgesetz 2020/21	2020	2021
Staatskanzlei	9	11
Innenministerium	6	8
Finanzministerium	25,9	27,84
Wirtschaftsministerium	0	0
Bildungsministerium	11	10
Landwirtschaftsministerium	5	9
Justizministerium	33,5	38
Sozialministerium	10	13
Energieministerium	5	12
Gesamt	105,4	128,84

Quelle: Auskünfte nach § 95 LHO der Ressorts; eigene Darstellung.

(113) Gemäß § 8 Abs. 7, Satz 1 Nr. 11 Haushaltsgesetz 2020/21 dürfen je Ressort mit Zustimmung des Finanzministeriums bis 1 % der Stellen im Regelbereich ohne die Bereiche Polizei, Schulen und Hochschulen für die Durchführung von „Einer für Alle“-Projekte⁴⁹ doppelt besetzt werden. Diese Möglichkeit der Doppelbesetzung wurde in 2020 lediglich in 22 und 2021 in 34 Fällen genutzt.

(114) Die Zuordnung der Projekte zu den Fallgruppen 7a und 11 ist nach Auswertung der Unterlagen auch für das Finanzministerium nicht in allen Fällen problemlos möglich. Unter Umständen handelt es sich um ein Projekt, dass sowohl der einen als auch der anderen Norm zugeordnet werden kann. Die Ermächtigungen nach § 8 Abs. 7 Nr. 7a und Nr. 11 Haushaltsgesetz 2020/2021 schließen sich nicht gegenseitig aus.

(115) Auf Grundlage des Fonds „Handlungsfähige Landesverwaltung“ dürfen Stellen gemäß § 8 Abs. 7, Satz 1, Nr. 13 Haushaltsgesetz 2020/2021 zur vorfristigen Stellenwiederbesetzung doppelt besetzt werden. Angesichts der angespannten Situation auf dem Arbeits-

⁴⁹ Projekte bei denen der wesentliche Aufwand nur in einem Ressort auftritt und der Nutzen allen oder mindestens mehreren Ressorts zugute kommt.

markt soll diese Vorschrift der rechtzeitigen Fachkräftesicherung und zur Beseitigung struktureller Probleme dienen.

Tabelle 10: Doppelbesetzungen Fonds „Handlungsfähige Landesverwaltung“, 2020 und 2021

§ 8 Abs. 7, Satz 1, Satz 1 Nr. 13	2020	2021
Staatskanzlei	14	22
Innenministerium	13	22,5
Finanzministerium	11	15
Wirtschaftsministerium	7	15
Bildungsministerium	13	17
Landwirtschaftsministerium	14,85	12,6
Justizministerium	23	23
Sozialministerium	10	10,38
Energieministerium	7	7
Gesamt	114,85	144,85

Quelle: Auskünfte nach § 95 LHO der Ressorts; eigene Darstellung.

(116) Ferner bestehen Doppelbesetzungsmöglichkeiten für den Wissenstransfer in Schlüsselpositionen im Bereich der Landesverwaltung, zur Vermeidung von Zurruesetzung von dienstunfähigen, vollzugsdienstunfähigen und begrenzt dienstfähigen Beamten und Richtern sowie im Falle von Erkrankung oder der Gewährung einer Rente auf Zeit bei Tarifbeschäftigten.

Um eine größtmögliche Flexibilisierung zu ermöglichen, dürfen die durch einen Altersabgang frei werdenden Stellen eines Jahres bis zu einem Viertel des finanziellen Gegenwertes doppelt besetzt werden. Genutzt wurde diese Möglichkeit nur in sehr geringem Umfang. Im Jahr 2020 in acht Fällen und 2021 lediglich in sechs Fällen.

(117) Um dem Grundsatz Verwendung vor Versorgung Rechnung zu tragen, können gemäß § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 10 Haushaltsgesetz 2020/21 Stellen doppelt besetzt werden, wenn diese Personen zur Vermeidung einer Zurruesetzung auf einem nicht dem Statusamt entsprechenden geringwertigen Dienstposten weiter verwendet werden. Im Jahr 2021 wurden lediglich zwei Stellen (eine im Finanzministerium und eine im Wirtschaftsministerium) auf dieser Grundlage doppelt besetzt.

(118) Von der Möglichkeit zur Doppelbesetzung bei Erkrankung oder Gewährung einer Rente auf Zeit⁵⁰ machten die Ressorts (ohne Schulen und Hochschulen) in 53 Fällen 2020 und 50 Fällen 2021 Gebrauch. Das Bildungsministerium nutzte diese Möglichkeiten ebenfalls in größerem Ausmaß. Aufgrund der Spezifikationen im Bildungsbereich (Vertretungen nur für einzelne Fächer etc.) kann die Meldung nicht mit den anderen Ressorts verglichen werden.

⁵⁰ Vgl. § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 3 Haushaltsgesetz 2020/21.

(119) Im Bereich der schulischen Bildung besteht außerdem die Möglichkeit, Stellen zur vorfristigen Stellenwiederbesetzung doppelt zu besetzen⁵¹. Das Bildungsministerium hat von der Möglichkeit in Abhängigkeit von der konkreten Bewerberlage und mit Blick auf die Altersabgänge des nächsten Schuljahre Gebrauch gemacht. Im Jahresverlauf 2020 wurden 46 und im Jahresverlauf 2021 in der Spitze 127 Ermächtigungen für Doppelbesetzungen genutzt.

(120) Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die umfassenden Doppelbesetzungsmöglichkeiten nur in geringem Umfang genutzt werden. Eine widerspruchsfreie Abgrenzung ist nicht bei allen Fallgruppen möglich. Das Finanzministerium sollte überprüfen, welche der Doppelbesetzungsmöglichkeiten notwendig sind. Insbesondere sollte das Finanzministerium prüfen, ob die Doppelbesetzungsmöglichkeiten für „Zukunft der Verwaltung“, „Einer für Alle“, „Verwaltungsmodernisierung/Digitalisierung“ und „Handlungsfähige Verwaltung“ zusammengefasst werden können.

(121) Grundsätzlich sollen Stellen und Planstellen gemäß § 49 Abs. 3 LHO nur mit einer Person besetzt werden. Nur ausnahmsweise kann etwas anderes gelten. Mit den in den Haushaltsgesetzen stetig ausgebauten Doppelbesetzungsmöglichkeiten wird der tatsächliche Stellenbedarf verschleiert und damit gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit verstoßen.

⁵¹ Vgl. § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 14 HG 2020/21.

4 IT-Ausgaben und IT-Haushalt

Im Landeshaushalt werden erhebliche Haushaltsmittel für IT-Ausgaben bereitgestellt. Seit 2019 gelingt es der Landesverwaltung nicht, die Mittel im bereitgestellten Umfang zu nutzen. Während der Anteil der geplanten IT-Ausgaben an den Gesamtausgaben steigt, stagniert der Anteil der tatsächlich geleisteten IT-Ausgaben an den Gesamtausgaben seit 2018. Es werden erhebliche Reste in die nächsten Haushaltsjahre übertragen.

Die meisten Maßnahmen der Digitalen Agenda sind noch nicht abgeschlossen. Dies betrifft insbesondere die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes.

1 Entwicklung der IT-Ausgaben

(122) Der Landesrechnungshof hat die Entwicklung der IT-Ausgaben (Ausgaben der Maßnahmegruppen 58 und 59 – MG 58/59) von 2003 bis 2021⁵² untersucht. Einbezogen wurden die Ausgaben im Gesamt-Soll⁵³ und Gesamt-Ist⁵⁴ der jeweiligen Haushaltsrechnung (HHR) bis 2020 sowie das Gesamt-Soll im Haushaltsplan 2021. Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich Angaben zum Ist und Soll immer auf das Gesamt-Ist und das Gesamt-Soll.

Die in den MG 58/59 veranschlagten Ausgaben dienen dem Eigenbedarf der Landesverwaltung für IT-Einsatz und Datenverarbeitung. Sie können als Gradmesser für die Digitalisierung der Landesverwaltung herangezogen werden. Nicht erfasst sind weitere Ausgaben für Digitalisierungsprojekte, wie z. B. die Mittel aus dem DigitalPakt Schule (Kapitel 0750 MG 77), für den Ausbau digitaler Infrastrukturen in Mecklenburg-Vorpommern (Kapitel 1501 MG 50) oder aus dem MV-Schutzfonds.

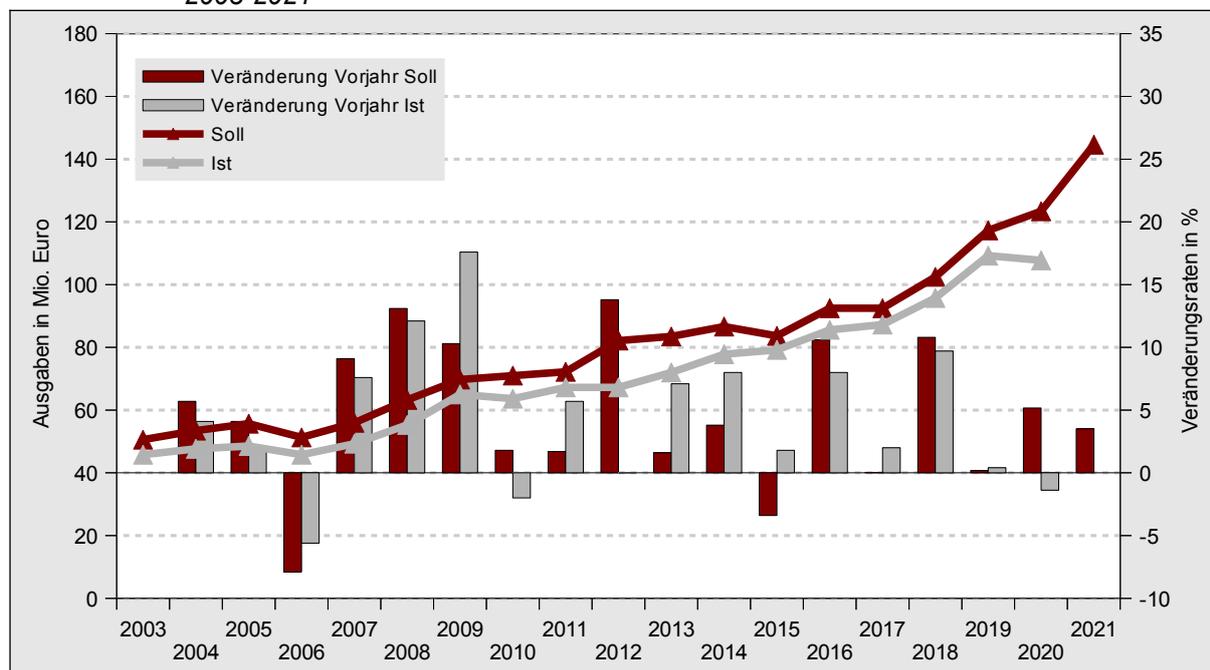
(123) Die Ist-Ausgaben der MG 58/59 stiegen von 45,8 Mio. Euro in 2003 auf 107,7 Mio. Euro in 2020 (+61,9 Mio. Euro, +135 %) (vgl. Abbildung 15). Der Haushaltsplan 2020/21 sah für 2020 und 2021 eine deutliche Anhebung der Planansätze um rd. 37 % vor. Die Steigerungen waren insbesondere bei dem Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (Energieministerium), dem Innenministerium sowie dem Finanzministerium vorgesehen.

⁵² Ohne Einzelpläne 01 Landtag und 02 Landesrechnungshof.

⁵³ Das Gesamt-Ist setzt sich aus der Summe der Ist-Ausgaben und dem Rest des im Haushaltsjahres gebildeten Rest zusammen.

⁵⁴ Das Gesamt-Soll setzt sich aus der Summe des Solls und dem aus dem Vorjahr übertragenen Rest zusammen.

Abbildung 15: Veränderung der Ausgaben der MG 58/59 absolut und in jährlichen Veränderungsraten, 2003-2021



Quelle: 2003 – 2020 Haushaltsrechnung (Ist und Soll), 2021 Haushaltsplan(Soll); eigene Darstellung.

(124) Im Landeshaushalt werden erhebliche Haushaltsmittel für IT-Ausgaben bereitgestellt. Seit 2019 gelingt es der Landesverwaltung nicht, die Mittel im bereitgestellten Umfang zu nutzen. Dafür spricht auch der Anstieg bei den gebildeten Resten (vgl. Tz. 135). Neben den im Haushalt veranschlagten Mitteln sollen bis 2024 zusätzliche Mittel von 400 Mio. Euro aus dem MV-Schutzfonds zur Finanzierung von Digitalisierungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden.⁵⁵

(125) Die IT-Ausgaben je Stelle stiegen von 943 Euro in 2003 auf 3.251 Euro in 2019 kontinuierlich an. Erst ab 2020 ist die Entwicklung mit 3.179 Euro je Stelle bei nominal steigenden IT-Ausgaben leicht rückläufig. Ursache ist der Stellenaufwuchs seit 2020⁵⁶.

(126) Das Finanzministerium führte aus, in den Stellenangaben seien Lehrerstellen enthalten, für deren Ausstattung die Kommunen und nicht das Land zuständig sei. Deshalb wären diese von der Berechnung auszunehmen.

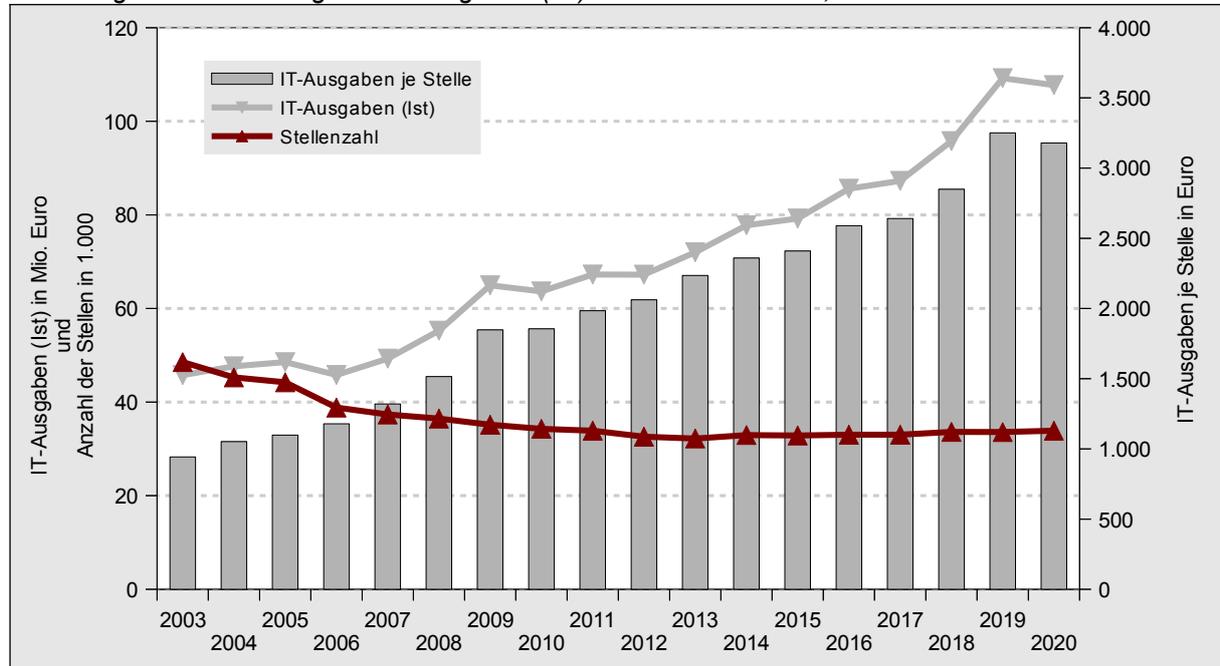
(127) Das Land leistet Ausgaben aus dem Kapitel 0750 MG 59 IT-Unterstützungssystem Schulen. Diese sind berücksichtigt und deshalb sind auch die Lehrerstellen zu berücksichtigen.

⁵⁵ Wirtschaftsplan Teil II, MV-Schutzfonds, ADRs. 7/1326.

⁵⁶ Vgl. Beitrag III.3 „Entwicklung der Stellen, Planstellen und Personalausgaben“ in diesem Bericht.

(128) Ein Ziel der Digitalisierung der Landesverwaltung sollte sein, die Aufgaben mit geringerem oder höchstens gleich bleibendem Personalaufwand wahrzunehmen. Andernfalls würden nicht nur die IT-Ausgaben fortlaufend steigen, sondern auch die Personalausgaben.

Abbildung 16: Entwicklung der IT-Ausgaben (Ist) und der Stellenzahl, 2003-2020



Quelle: 2003 – 2020 Haushaltsrechnung (Ist und Soll), 2021 Haushaltsplan(Soll); eigene Darstellung.

(129) Durch einen stärkeren IT-Einsatz lässt sich eine digitale Rendite erzielen. Vorhandene Stellen können dadurch abgebaut oder zur Erledigung anderer Aufgaben genutzt werden. Voraussetzung dafür ist die Digitalisierung und Optimierung der Geschäftsprozesse. Dabei sind die Möglichkeiten digitaler Assistenzsysteme (digitale Prozessabfolgen und Regelwerke, Bereitstellung aktueller verwaltungsspezifischer Informationen, Einbindung automatisierter Datenbankabfragen) sowie von Teil- oder Vollautomatisierung (z. B. automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes, Dunkelverarbeitung⁵⁷) zu berücksichtigen.

(130) Das Finanzministerium führte aus, dass sich nicht in jedem Fall eine digitale Rendite erzielen ließe. Ähnlich wie in anderen Bundesländern würden Digitalisierungsanstrengungen vornehmlich bei den Antragstellern und nicht bei den Behörden zu weniger Aufwand führen. Allen Digitalisierungsprojekten sei gemein, dass Konzipierung, Vergabe und Einführung/Pilotierung zusätzliche Ressourcen an qualifiziertem Personal binde.

(131) Die Ausführungen des Landesrechnungshofes stellen nicht auf die Reduzierung von Personal als einzigem Bewertungsmaßstab einer digitalen Rendite ab. Freiwerdende Perso-

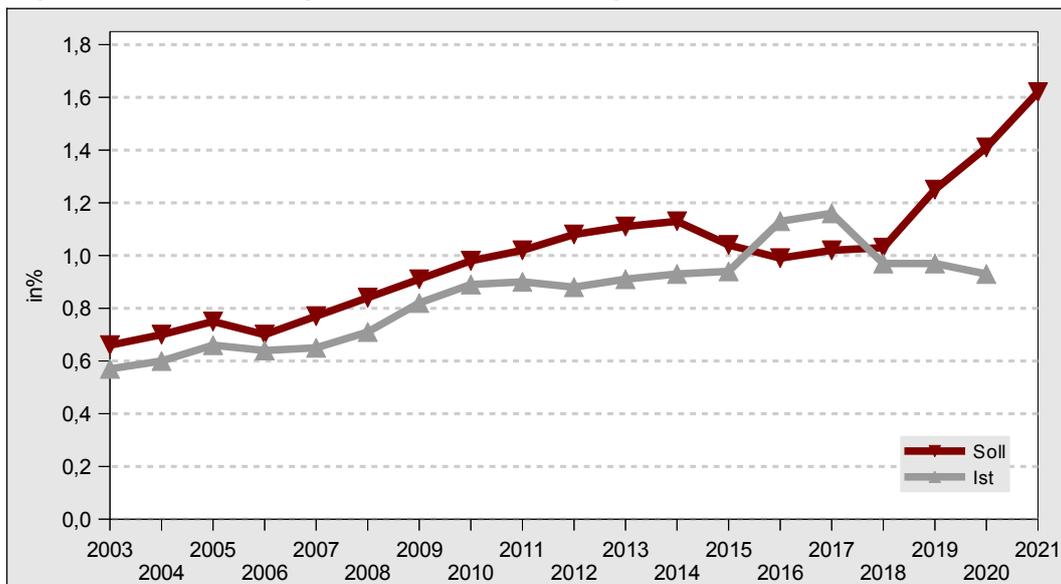
⁵⁷ Bei der Dunkelverarbeitung handelt es sich um den Teil eines Geschäftsprozesses, bei dem mittels automatisierter Prüfmechanismen und Prozessabfolgen ein Vorgang abschließend bearbeitet wird. Kein Mensch muss eingreifen, um den Prozess anzustoßen oder abzuwickeln.

nalkapazitäten, die zur Erledigung anderer Aufgaben genutzt werden, werden ebenfalls als digitale Rendite gewertet.

Zumindest mittelfristig sollten die Digitalisierungsanstrengungen auch zu einem effizienteren Einsatz des Personals in der Landesverwaltung führen. Keinesfalls sollten sie ausschließlich nur zu Verbesserungen bei den Bürgerinnen und Bürgern bzw. den Unternehmen führen. Ziel der Landesverwaltung sollte es auch sein, durch IT-Einsatz den Stellenbedarf zu begrenzen und den Aufwuchs bei den Personalausgaben zu mindern. Dazu sollte der zunehmende IT-Einsatz einen deutlichen Beitrag dafür leisten, die Produktivität des eingesetzten Personals zu erhöhen.

(132) Der Anteil der IT-Ausgaben an den Gesamtausgaben des Landes ist sowohl im Ist als auch im Soll bis zum Jahr 2014 kontinuierlich gestiegen (vgl. Abbildung 17). Ab 2018 stieg der Anteil der geplanten IT-Ausgaben an den Gesamtausgaben nach einem leichten Rückgang weiter an.

Abbildung 17: Anteil der IT-Ausgaben an den Gesamtausgaben des Landes, 2003-2021, in %



Quelle: 2003 – 2020 Haushaltsrechnung (Ist und Soll), 2021 Haushaltsplan(Soll); eigene Darstellung

Aus Abbildung 17 ist erkennbar, dass erhöhte Veranschlagungen im Haushaltsplan (Soll) seit 2018 nicht mehr zu einer Steigerung im Ist führen. Vielmehr ist eine Reduzierung der Ist-Ausgaben zu verzeichnen. Ein direkter Zusammenhang zwischen der Bereitstellung zusätzlicher Haushaltsmittel (Soll) und der Umsetzung geplanter IT-Vorhaben (Ist) besteht nicht.

(133) Das Finanzministerium weist daraufhin, dass der Anteil der IT-Ist-Ausgaben an den Gesamt-Ist-Ausgaben bis 2018 auf 1,15 % gesteigert worden sei. Im Jahr 2019 hätten sich die Ist-Ausgaben um rd. 1,2 Mio. Euro verringert und das Niveau von 2017 erreicht. Der dar-

gestellte Trend sei vor allem durch Markt- und Preisentwicklungen im Zusammenhang mit der Coronapandemie bedingt.

(134) Bis 2018 ist zwar ein Anstieg des Anteils der IT-Ausgaben an den Gesamt-Ist-Ausgaben festzustellen, jedoch fällt dieser in den Folgejahren deutlich. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes vermag der Verweis auf die Corona-Pandemie den Rückgang bei den Ist-Ausgaben nicht vollständig zu erklären. Zumal die Pandemie erst 2020 begann. Einerseits können Lieferverzögerungen auch den Mittelabfluss verzögern. Andererseits sind aufgrund von Lieferengpässen höhere Preise festzustellen. Entscheidend ist aber weniger der Rückgang bei den Ist-Ausgaben als vielmehr die zunehmende Differenz zwischen den Ist- und den Soll-Ausgaben. Diese deutet daraufhin, dass einerseits zwar ein zunehmender Anteil der Gesamtausgaben für IT zur Verfügung gestellt wurde. Andererseits die Landesverwaltung aber nicht in der Lage zu sein scheint, bereitgestellte Mittel wie geplant in Anspruch zu nehmen.

2 Restebildung

(135) In den Haushaltsjahren 2017 (rd. 7,0 Mio. Euro) bis 2019 (rd. 8,9 Mio. Euro) waren die gebildeten Haushaltsreste bereits auf einem hohen Niveau. Mit 14,8 Mio. Euro stiegen sie 2020 deutlich an (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11: Restebildung bei Ausgaben der MG 58/59, 2017-2020, in Euro

Epl.	Reste Haushaltsjahr 2017	Reste Haushaltsjahr 2018	Reste Haushaltsjahr 2019	Reste Haushaltsjahr 2020
	in Euro			
04	1.229.923,25	2.871.152,24	2.797.201,66	4.701.288,04
05		92,16	6.990,51	475.144,26
07	2.643.693,09	2.444.924,92	1.387.216,10	361.518,82
08		30.529,16	584.319,29	316.889,04
09			286.616,47	2.167.377,76
15	3.139.700,00	3.606.326,79	3.745.951,55	6.823.889,43
Summe	7.013.316,34	8.953.025,27	8.808.295,58	14.846.107,35

Quelle: Eigene Erhebungen.

(136) Die ausgewiesenen Ausgabereste deuten auf erhebliche Probleme bei der Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen hin. Da es sich bei Ausgaberesten um eine Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung gemäß § 45 LHO handelt, ist deren Bildung nur in den dort geregelten Ausnahmefällen zulässig.

(137) Das Innenministerium führte aus, dass es die Einschätzungen zu Tz. 136 nicht teile. Die Bewertungen seien zu pauschal.

(138) Der Landesrechnungshof hält die Entwicklung bei den Ausgaberesten für einen Indikator, der auf Verzögerungen bei der Umsetzung von Projekten und Maßnahmen hindeutet.

3 Verstärkungsmittel

(139) Zur Finanzierung von IT-Maßnahmen werden auch Ausgaben aus Verstärkungsmitteln (Kapitel 1108) herangezogen. Im Haushaltsplan 2020/2021 waren beim Titel 1108 542.01 „Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz“ u. a. auch Ausgaben für IT-Fachverfahren und für die Einführung der elektronischen Akte veranschlagt. In den Haushaltsjahren davor wurde ebenso verfahren.

(140) Gemäß § 6 LHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in Folgejahren zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Die Beschränkung auf den voraussichtlich notwendigen Finanzbedarf verpflichtet zur sorgfältigen Ermittlung und Schätzung der Ausgaben.⁵⁸ Für unvorhersehbare Mehrbedarfe können Verstärkungsmittel veranschlagt werden. Die bereits ermittelten oder geschätzten Ausgaben für eine konkrete Maßnahme sollten im einschlägigen Einzelplan beim jeweiligen Kapitel in der MG 58 oder 59 veranschlagt werden.

(141) Die Sammelveranschlagung von Ausgaben für planbare IT-Maßnahmen deutet darauf hin, dass bei einer Reihe von IT-Maßnahmen die Planung bis zum Beginn des Haushaltsaufstellungsverfahrens noch nicht so weit fortgeschritten war, dass die notwendige Veranschlagungsreife erreicht worden war. Dennoch wurden Mittel im Einzelplan 11 veranschlagt.

4 Digitale Agenda

(142) Für den Zeitraum von 2018 bis 2021 hat das Land Projekte zur Umsetzung der Digitalen Agenda geplant⁵⁹. Alle Projekte haben einen direkten IT-Bezug und sind im Haushaltsplan in den MG 58/59 als Teil der IT-Ausgaben des Landes zu veranschlagen.

Die im Haushalt 2018/2019 veranschlagten Mittel wurden ergänzt um 40 Mio. Euro aus dem Jahresüberschuss 2017 („40-Millionen-Euro-Programm“).

⁵⁸ Vgl. Heuer, Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht, Rnr. 7 zu § 6 BHO.

⁵⁹ Vgl. <https://www.digitalesmv.de/digitale-agenda-mv>.

(143) Der Landesrechnungshof hat im 1. Quartal 2022 von den Ressorts die konkreten Maßnahmen und den Umsetzungsgrad der Digitalen Agenda erhoben. In Tabelle 12 sind der gemeldete Umsetzungsgrad sowie die dafür eingesetzten Mittel dargestellt.

Tabelle 12: Volumen und Umsetzungsgrad von Maßnahmen der Digitalen Agenda

Lfd. Nr.	Projektbeschreibung	Ressort/ Ressort neu	Umsetzungsgrad	geplante Mittel (Soll)	Prozentual eingesetzte Mittel
			in %	in 1.000 Euro	
1	Förderung von kleineren Digitalisierungsinvestitionen	EM / IM	100,0%	6.000	35 %
2	Kompetenzzentrum „Digitalisierung in der Arbeitswelt M-V“	WM / WM	k.A.	1.000	59 %
3	Digitaler Innovationsraum M-V darunter: Digitalisierungskongress und Innovationspreis	EM / IM	97,0%	4.000	54 %
4	Digitaler Audioguide Schlossgärten	FM / WKM	70,0%	700	16 %
5	Digitale Landesbibliothek- Digitalisierung von Kulturgütern	BM / WKM	65,47%	500	3 %
6	Digitale Lehr- und Lernangebote in der Kinder- und Jugendhilfe	SM / SM	100,0%	550	85 %
7	Kinderschutz-App/ Ausbau Plattform "Familienbotschaft"	SM / SM	100,0%	144	95 %
8	Einführung eines zentrales Betten- bzw. Kapazitätsnachweissystems	WM / SM	k.A.	160	14 %
9	Ausrollen des Telenotarztes	WM / SM	100,0%	600	100 %
10	Hot-Spots in Tourismusregionen	WM / SM	100,0%	500	100 %
11	Digitale Videoübernehmungen	JM / JM	50,0%	150	80 %
12	MV-Plattform - Servicekonto, Antragsmanagement, Formulare	EM / IM	50,0%	2.300	26 %
13	MV-Plattform - Anbindung Fachverfahren, Landesbehörden	EM / IM	40,0%	2.410	21 %
14	MV-Plattform - Portalverbund, Anbindung Kommunen, öffentliche Unternehmen	EM / IM	15,0%	1.720	13 %
15	MV- Service - Dienstleistungsportal u.a. Barrierefreiheit	EM / IM	50%	1.000	15 %
16	MV- Service - Geschäftsprozessoptimierung - Erhöhung	EM / IM	20,0%	2.500	16 %
17	MV- Service - IT-Maßnahmen zur Umsetzung der GPO	EM / IM	50,0%	4.699	3 %
18	MV- Service Umsetzung Onlinezugangsgesetz - Finanzierung	EM / IM	25,0%	6.022	8 %
19	MV-Service - Umsetzung Onlinezugangsgesetz - Finanzierung	EM / IM	25,0%	3.000	16 %
20	Lagezentrum / Vernetzung mit komm. KatSchutz-behörden ⁶⁰	EM / IM	100,0%	90	99 %
21	Harmonisierung IT Polizei	IM / IM	100,0%	1.000	0 %
22	Stärkung der digitalen Anwendungen im ländlichen Raum	LM / LM	100,0%	875	36 %
Summe			-	40.000	41 %

Quelle: Eigene Berechnungen.

Nicht alle Ressorts waren in der Lage, dem Landesrechnungshof konkrete Angaben zum Grad der Umsetzung der Digitalen Agenda mitzuteilen. So oblag dem ehemaligen Energieministerium die Verantwortung für die Hälfte aller im Erhebungszeitraum geplanten Maßnahmen.

⁶⁰ Aufteilung der Finanzmittel aus lfd. Nr. 20 zwischen dem Energieministerium und Innenministerium nach Änderung der Ressortzuständigkeiten im Rahmen der Regierungsumbildung.

men. Das Ministerium hat nach Anhörung zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrags den Umsetzungsgrad zu Maßnahmen der Digitalen Agenda nachgemeldet.⁶¹

Durchschnittlich wurden für die Umsetzung von Maßnahmen der Digitalen Agenda 41 % der veranschlagten Haushaltsmittel zum Stand 1. Quartal 2022 eingesetzt (Ist). Lediglich acht von 22 Projekten wurden innerhalb der Laufzeit der Digitalen Agenda umgesetzt.

5 Fazit

(144) Die steigenden bereitgestellten Mittel für IT-Ausgaben führen nicht im selben Maße zu tatsächlichen IT-Ausgaben. Es ist vielmehr ein kontinuierliches Ansteigen der Reste bei den IT-Ausgaben zu beobachten. Gleichzeitig wird ein erheblicher Teil der aus dem Einzelplan 11 bereitgestellten Verstärkungsmittel für IT-Ausgaben verwendet. Offenbar werden die veranschlagten IT-Maßnahmen nicht planmäßig umgesetzt. Gleichzeitig kommen ungeplante IT-Maßnahmen hinzu bzw. weisen geplante Maßnahmen einen erhöhten Mittelbedarf auf. All dies deutet auf Planungs- und Umsetzungsdefizite bei den IT-Maßnahmen des Landes hin. IT-Maßnahmen sind aber so zu planen, dass zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung eine vollständige Veranschlagungsreife erreicht wird.

Die Digitalisierung der Verwaltung in anderen Bundesländern hat dazu geführt, dass Fachverfahren und IT-Lösungen erneuert wurden, so z. B. Bezüge- und Beihilfeverfahren, Service-Infrastrukturen für den Onlinezugriff auf Verwaltungsleistungen oder einheitliche IT-Arbeitsplätze. In Mecklenburg-Vorpommern stehen solche Erfolge noch weitgehend aus. Um Risiken für Verzögerungen zu minimieren, sollten stärker bereits entwickelte und in anderen Bundesländern eingesetzte Fachverfahren und IT-Lösungen übernommen werden.

(145) Das Finanzministerium führte aus, dass die Übernahme von in anderen Bundesländern eingesetzten Fachverfahren und IT-Lösungen mit lizenz- und vergaberechtlichen Herausforderungen verbunden sei und deshalb nur bedingt zur Anwendung kommen könne.

(146) Die Möglichkeit der Nachnutzung bestehender Lösungen muss im Einzelfall lizenz- und vergaberechtlich bewertet werden. Werden diese Lösungen im Rahmen eines Verbundes des Bundes und/oder mehrerer Bundesländer entwickelt und betrieben, besteht i. d. R. die Möglichkeit, diesem Verbund beizutreten. Dem Land Mecklenburg-Vorpommern entstehen dann anteilige Ausgaben für Entwicklung und Betrieb. Handelt es sich um ein Produkt eines IT-Dienstleisters, schließt das Land unter Berücksichtigung der vergaberechtlichen Vorgaben einen Vertrag mit diesem. Lizenzfragen sind vertraglich zu regeln.

⁶¹ Umsetzungsgrad für Lfd. Nr.: 1,3,12-21 nach Anhörung am 30.06.2022 nachgemeldet.

(147) Das Land sollte vorrangig IT-Maßnahmen umsetzen, bei denen eine digitale Rendite in Form freigesetzter Stellen oder von Einsparungen zu erwarten ist. Die Wirtschaftlichkeit der IT-Maßnahmen muss dauerhaft gewährleistet werden. Hierzu sind die geplanten IT-Maßnahmen im Hinblick auf die erwartete Rendite zu priorisieren und entsprechend umzusetzen.

Die Effizienz des IT-Einsatzes sollte im Rahmen eines ressortübergreifenden IT-Controllings nachgehalten und aktiv zur Steuerung der Leistungserbringung durch die Verwaltung genutzt werden.

(148) Das Innenministerium wies darauf hin, dass eine Priorisierung von IT-Projekten allein aufgrund der Höhe des Einsparpotentials an Personalstellen rechtlich nicht möglich sei. Bezüglich der nach dem Onlinezugangsgesetz zu digitalisierenden Leistungen sei in § 1 Abs. 1 OZG festgelegt, dass diese ein zusätzliches Angebot neben der „analogen“ Erledigung entsprechender Verwaltungsleistungen darstellten.

(149) Der Landesrechnungshof verweist auf seine Ausführungen in den Tzn. 129 und 131. Das Land Mecklenburg-Vorpommern muss seine gesetzlichen Verpflichtungen z. B. aufgrund des Onlinezugangsgesetzes umsetzen. Sich dabei ausschließlich auf die Nutzerseite zu beschränken, greift zu kurz. Die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse darf sich nicht nur auf die Schnittstelle zwischen Bürgerinnen und Bürgern bzw. Unternehmen einerseits und der öffentlichen Verwaltung andererseits beziehen. Auch die dazwischenliegenden Arbeitsschritte in den Behörden müssen digitalisiert und dabei insbesondere automatisiert werden. Nur so kann das begrenzt zur Verfügung stehende Personal der Landesverwaltung effizient eingesetzt werden.

IV. Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2020

1 Haushaltsrechnung

1.1 Allgemeines

(150) Die Landesregierung hat dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen jährlich Rechnung zu legen (Haushaltsrechnung).

Die Haushaltsrechnung ist mit einer Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes (Vermögensübersicht) im nächsten Haushaltsjahr dem Landtag zur Entlastung vorzulegen.⁶² Sie gliedert sich in zwei Teile:

- die Kurzfassung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht sowie
- das Zahlenwerk der Haushaltsrechnung mit der titelweisen Übersicht über Einnahmen und Ausgaben (Zentralrechnung).

(151) Die Jahresrechnung 2020 (Kurzfassung) wurde dem Landtag am 23. Dezember 2021 (Drs. 8/176) zur Entlastung vorgelegt.

Der Finanzausschuss des Landtages und der Landesrechnungshof erhalten neben der Kurzfassung auch die Zentralrechnung. Die Zentralrechnung für 2020 inklusive Anlagen lag dem Landesrechnungshof am 19. August 2021 vollständig vor.

1.2 Kassenmäßiger Abschluss

(152) 2020 konnte ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis⁶³ von 0,00 Euro erzielt werden. Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben betragen jeweils 12.645.774.812,39 Euro. Da aus Vorjahren keine Überschüsse bzw. Fehlbeträge zu berücksichtigen waren, belief sich auch das kassenmäßige Gesamtergebnis⁶⁴ 2020 auf 0,00 Euro.

Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben um rd. 3,3 Mrd. Euro (+35,3 %)⁶⁵. Diese enorme Steigerung ist zurückzuführen auf die Kreditaufnahme von

⁶² Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V i. V. m. § 114 LHO.

⁶³ Vgl. § 82 Nr. 1 c LHO.

Das kassenmäßige Jahresergebnis stellt den Saldo zwischen Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen dar.

⁶⁴ Vgl. § 82 Nr. 1 e LHO.

Das kassenmäßige Jahresergebnis zzgl. haushaltsmäßig noch nicht abgewickelter Jahresergebnisse früherer Jahre ergibt das kassenmäßige Gesamtergebnis.

⁶⁵ Vorjahr 623,6 Mio. Euro bzw. 7,1 %.

rd. 2,9 Mrd. Euro für das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ im Kernhaushalt sowie die anschließende Zuführung an das Sondervermögen.

(153) Der kassenmäßige Abschluss stellt die Ist-Einnahmen den Ist-Ausgaben gegenüber (Finanzierungsrechnung). Dabei werden die Ist-Einnahmen um Schuldenaufnahmen, Entnahmen aus Rücklagen und Stöcken sowie Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen bereinigt. Die Ist-Ausgaben werden um Schuldentilgungen, Rücklagenzuführungen sowie Ausgaben zur Deckung kassenmäßiger Fehlbeträge bereinigt. Die Differenz aus bereinigten Einnahmen und Ausgaben ergibt den Finanzierungssaldo.

Der Finanzierungssaldo gibt an, ob die laufenden Einnahmen ausgereicht haben, die laufenden Ausgaben zu decken („Finanzierungsdefizit“ oder „Finanzierungsüberschuss“). Ein Finanzierungsdefizit wird durch Rücklagenentnahmen und/oder Krediteinnahmen ausgeglichen.

Dabei gilt der Grundsatz, dass der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist.⁶⁶ Ausnahmen sind nur zulässig bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.⁶⁷

(154) Das Land plante für 2020 ein Finanzierungsdefizit von rd. 235,6 Mio. Euro.

Nach dem kassenmäßigen Abschluss 2020 belief sich das Finanzierungsdefizit tatsächlich auf rd. 3,0 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 18). Das Defizit wurde über Kredite (2,9 Mrd. Euro) sowie Entnahmen aus Rücklagen⁶⁸ und Stöcken⁶⁹ (rd. 332,0 Mio. Euro) ausgeglichen. Zudem führte das Land den Rücklagen⁷⁰ und Stöcken⁷¹ 189,2 Mio Euro zu. Das kassenmäßige Jahresergebnis war damit ausgeglichen (kein Überschuss, kein Fehlbetrag).

(155) Der Kreditaufnahme für das Sondervermögen MV-Schutzfonds (2,9 Mrd. Euro) im Kernhaushalt standen lediglich Ist-Ausgaben beim Sondervermögen von rd. 555,7 Mio. Euro gegenüber.

Die Ermächtigung für die Aufnahme von Schulden zur Bewältigung der Corona-Pandemie wurde damit in 2020 weit über den tatsächlichen Bedarf hinaus in Anspruch genommen. Bei

⁶⁶ Vgl. § 18 Abs. 1 S. 1 LHO.

⁶⁷ Vgl. § 18 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LHO.

⁶⁸ 325,4 Mio. Euro.

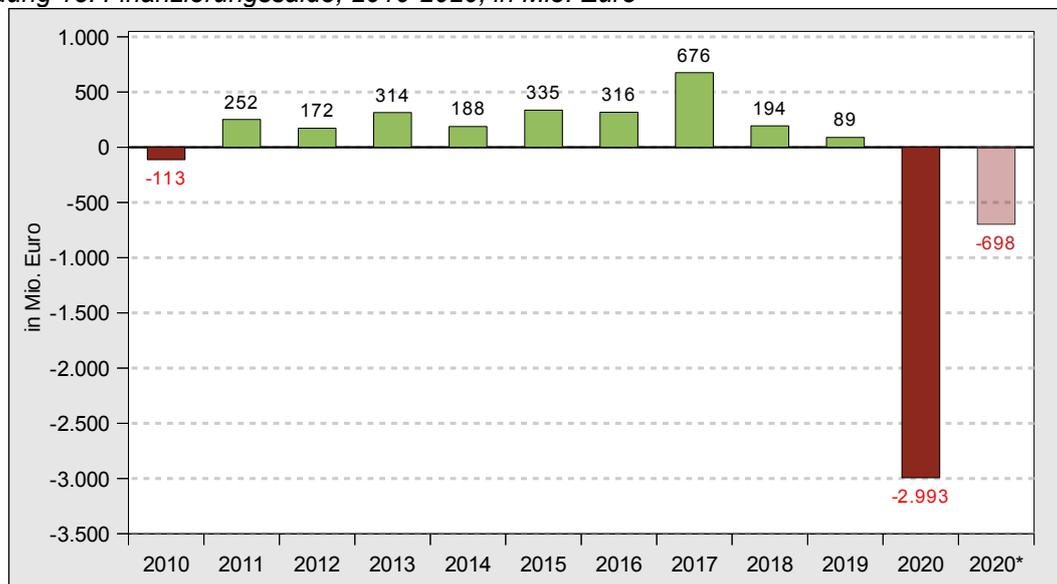
⁶⁹ 6,6 Mio. Euro.

⁷⁰ 142,2 Mio. Euro.

⁷¹ 47 Mio. Euro.

einer bedarfsgerechten Kreditaufnahme wäre das Finanzierungsdefizit im Vergleich dazu „nur“ auf 698,0 Mio. Euro angestiegen (vgl. Abbildung 18).

Abbildung 18: Finanzierungssaldo, 2010-2020, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

* Finanzierungssaldo bereinigt um die Netto-Kreditaufnahme von 2,9 Mrd. Euro für den MV-Schutzfonds unter Berücksichtigung der Ist-Ausgaben beim Sondervermögen MV-Schutzfonds von 555,7 Mio. Euro.

1.3 Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)

(156) Der Haushaltsabschluss (rechnungsmäßiger Abschluss) weist das Ergebnis der Haushaltsführung des abgelaufenen Haushaltsjahres nach. Dabei werden die Haushaltsreste einschließlich der Vorgriffe berücksichtigt. Ein Vorgriff ist die Inanspruchnahme von Ausgabeermächtigungen bei übertragbaren Ausgaben über das Soll des laufenden Jahres hinaus zu Lasten des nächsten Jahres.

(157) In der Haushaltsrechnung wird für das rechnungsmäßige Gesamtergebnis⁷² 2020 ein Defizit von rd. 656,5 Mio. Euro nachgewiesen. Dies entspricht der Deckungslücke zwischen den Einnahme- und Ausgaberesten (vgl. Tzn. 159 ff.).

1.4 Haushaltsreste

(158) Übertragbare, aber nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen können für die jeweilige Zweckbestimmung in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Das gilt, soweit der Zweck der Ausgaben fort dauert, ein sachliches Bedürfnis besteht und bei Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen entsprechende Einnahmen eingegangen sind.

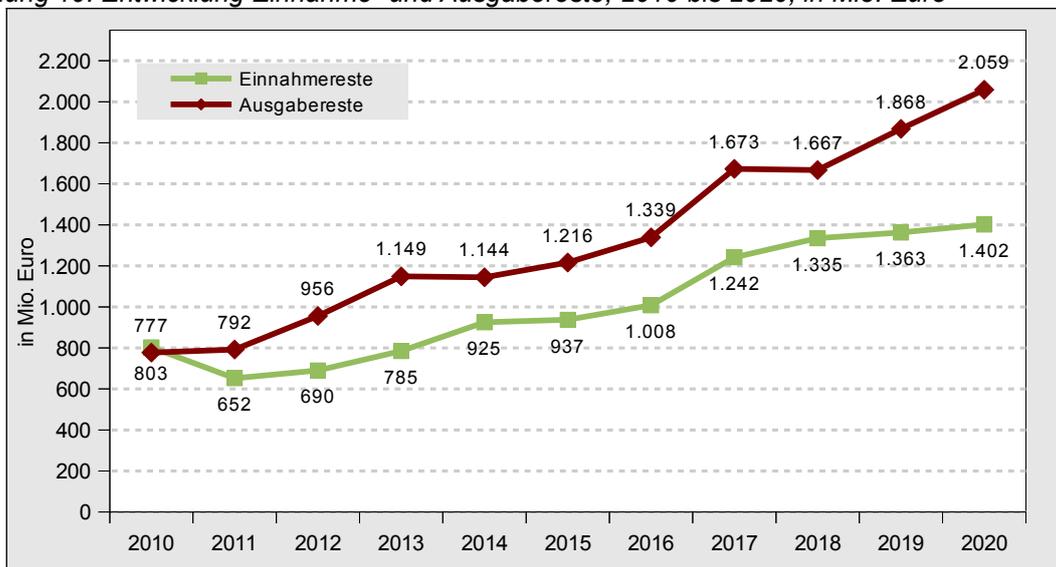
⁷² § 83 Nr. 2 LHO.

(159) Aus 2020 wurden Einnahmereste von rd. 1,4 Mrd. Euro und Ausgabereste von rd. 2,1 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2021 übertragen. Die Deckungslücke zwischen Einnahme- und Ausgaberesten betrug damit 656,5 Mio. Euro.

(160) Die Ausgabereste übersteigen die Einnahmereste inzwischen seit 2011. Dabei hat sich die Deckungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben kontinuierlich vergrößert. Die Einnahmereste stiegen in den vergangenen drei Jahren moderat an, während die Ausgabereste weiter deutlich angewachsen sind (vgl. Abbildung 19).

Ausgabereste in Milliarden-Höhe sind eine erhebliche Vorbelastung des laufenden Haushaltsjahrs. Dies gilt umso mehr, als ein Drittel davon ohne entsprechende Deckung (bspw. durch Einnahmereste) ist.

Abbildung 19: Entwicklung Einnahme- und Ausgabereste, 2010 bis 2020, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(161) Der überwiegende Anteil der Haushaltsreste war zurückzuführen auf Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen. Dabei handelt es sich um Drittmittel im Zusammenhang mit der EU-Förderung einschließlich der Ausgaben für EU-Komplementärfinanzierungen des Landes.

So resultierten rd. 1,1 Mrd. Euro (79,6 %) der Einnahmereste aus zweckgebundenen Zuweisungen der EU. Für Ausgaben aus zweckgebundenen EU-Mitteln wurden rd. 1,3 Mrd. Euro (64,4 %) ins Haushaltsjahr 2021 übertragen. Daraus ergab sich eine Deckungslücke zwischen Einnahme- und Ausgaberesten im Zusammenhang mit EU-Mitteln von 209,2 Mio. Euro. Für die EU-Komplementärfinanzierung des Landes wurden Ausgabeermächtigungen von 59,1 Mio. Euro (4,2 %) übertragen.

(162) Einnahmereste wurden schwerpunktmäßig beim Wirtschafts⁷³- und Landwirtschaftsministerium⁷⁴, Ausgabereste beim Wirtschafts⁷⁵-, Landwirtschafts⁷⁶- und Energieministerium⁷⁷ gebildet. Diese Ministerien sind stark von Förderprogrammen geprägt, bei denen die EU finanzielle Mittel zweckgebunden zur Verfügung stellt. So waren 90,7 % der beim Landwirtschaftsministerium gebildeten Ausgabereste auf mit EU-Mitteln geförderte Projekte einschließlich Komplementärfinanzierung des Landes zurückzuführen. Beim Wirtschaftsministerium betrug der Anteil 89,6 %, beim Energieministerium 56,8 %.

(163) Der Landesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren immer wieder auf die Risiken für den Haushaltsausgleich hingewiesen, die aus den enormen Haushaltsresten resultieren.⁷⁸ Er forderte das Finanzministerium auf, entsprechende Vorsorge im Haushalt zu treffen und seine Strategie bei der Übertragung von Haushaltsresten zu ändern. Das gilt auch für die Veranschlagung von Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen.⁷⁹ Bisher fand diese Aufforderung jedoch kaum Gehör. Auch mit dem Erlass für die Bildung von Haushaltsresten für 2021 und deren Übertragung nach 2022⁸⁰ bleibt das Finanzministerium bei dem bisherigen Vorgehen.

(164) Das Finanzministerium führte aus, dass es selbst den Haushaltsausgleich nicht durch einen ggf. zu hohen Finanzierungsbedarf für die Inanspruchnahme von Ausgaberesten überfordern wolle. Es werde daher im Bedarfsfall kurzfristig und flexibel Bewirtschaftungsmaßnahmen ergreifen, die die Ermächtigungen einschränken.

(165) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Mit Einschränkungen in der Bewirtschaftung wird jedoch nur ad hoc reagiert, ohne dem Grundproblem der seit Jahren ausufernden Bildung von Haushaltsresten zu begegnen. Das Finanzministerium sollte zeitnah eine langfristige Strategie entwickeln, um dem stetigen Aufwuchs der Haushaltsreste entgegenzuwirken. Der Landesrechnungshof wiederholt daher seine Aufforderungen.

⁷³ 798,4 Mio. Euro, dies entspricht 56,9 % der Einnahmereste insgesamt.

⁷⁴ 507,4 Mio. Euro, dies entspricht 36,2 % der Einnahmereste insgesamt.

⁷⁵ 556,5 Mio. Euro, dies entspricht 27 % der Ausgabereste insgesamt.

⁷⁶ 535,2 Mio. Euro, dies entspricht 26 % der Ausgabereste insgesamt.

⁷⁷ 533,2 Mio. Euro, dies entspricht 25,9 % der Ausgabereste insgesamt.

⁷⁸ 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.; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tz. 172 sowie Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2021, Tz. 197 ff.

⁷⁹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tz. 97.

⁸⁰ Erlass des Finanzministeriums vom 4. Januar 2022, Az. H 1218-R2021-2021/001-001.

1.5 Haushaltsüberschreitungen

(166) 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.

(167) Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministers betragen für 2020 rd. 53,7 Mio. Euro (Vorjahr rd. 49,2 Mio. Euro). Das entspricht rd. 0,6 % des geplanten Ausgabevolumens.

Der weit überwiegende Anteil entfiel mit rd. 53,6 Mio. Euro auf die über- und außerplanmäßigen Ausgaben mit Einwilligung des Finanzministers.

Davon resultierten 18,0 Mio. Euro aus Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Sozialhilfe und Eingliederungshilfe. 13,0 Mio. Euro entfielen auf Zinsen für Landesanleihen, Schuldscheindarlehen und sonstige Kredite am Kapitalmarkt sowie Ausgaben für Zinsderivate.

Die Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministers betragen 14.732,93 Euro.

Tabelle 13: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2020, in Euro

Epl.	Geschäftsbereich	Überschreitungen				Gesamt je Epl.	
		mit Einwilligung nach § 37 Abs. 1 LHO		ohne Einwilligung			
Fallzahl/Gesamtbetrag in Euro							
03	Ministerpräsidentin – Staatskanzlei –	-	0,00	1	476,77	1	476,77
04	Ministerium für Inneres und Europa	1	104.000,00	2	11.040,51	3	115.040,51
06	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit	1	6.772.754,07	-	0,00	0	6.772.754,07
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	3	5.246.556,88	-	0,00	3	5.246.556,88
09	Justizministerium	1	1.501.222,57	-	0,00	1	1.501.222,57
10	Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung [SM]	2	20.693.819,40	-	0,00	2	20.693.819,40
11	Allgemeine Finanzverwaltung	3	19.317.895,29	-	0,00	3	19.317.895,29
15	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung	-	0,00	1	3.215,65	1	3.215,65
	Gesamt	11	53.636.248,21	4	14.732,93	15	53.650.981,14

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

1.6 Verpflichtungsermächtigungen

(168) 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. Dafür muss es sich um einzugehende Verpflichtungen für unvorhergesehene und unabweisbare Maßnahmen handeln (über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen).

Einer speziellen Ermächtigung bedarf es nicht, wenn Verpflichtungen für laufende Geschäfte oder zu Lasten übertragbarer Ausgaben eingegangen werden.⁸¹

(169) Im Haushaltsgesetz 2020/2021 waren Verpflichtungsermächtigungen von rd. 1,4 Mrd. Euro für 2021 bis 2024 veranschlagt.

Die Ermächtigungen wurden auf Grundlage von § 17 Abs. 2 und 5 sowie § 18 Abs. 1 und 2 Haushaltsgesetz 2020/2021 um 171,4 Mio. Euro auf 1,6 Mrd. Euro erhöht.

Insgesamt ging das Land für die Folgejahre Verpflichtungen in Höhe von 814,2 Mio. Euro ein. Dies entspricht 51,4 % der bestehenden Ermächtigungen (Vorjahr 49,3 %).

Daneben buchten das Sozial- und Energieministerium für 2021 und 2022 Verpflichtungen von 3,4 Mio. Euro ohne Einwilligung des Finanzministers (Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministers).

1.7 Globale Minderausgaben

(170) Globale Minderausgaben werden im Haushaltsplan als negative Ausgaben veranschlagt. Die pauschale Ausgabenkürzung ist im Haushaltsvollzug umzusetzen. Globale Minderausgaben von bis zu 1 % der veranschlagten Ausgaben werden als akzeptable Größe angesehen.

(171) Für 2020 waren folgende globale Minderausgaben veranschlagt:

- „Globale Personalminderausgabe“ (1108 462.01) mit 76,8 Mio. Euro,
- „Globale Minderausgabe zum Ausgleich dringlicher Mehrbedarfe“ (1108 972.01) mit 3,0 Mio. Euro und
- „Globale Minderausgabe zur Verstärkung der Sportförderung“ (1111 972.02) mit 1,9 Mio. Euro.

⁸¹ Vgl. § 38 Abs. 4 LHO.

Insgesamt entsprach dies 0,9 % der für 2020 veranschlagten Ausgaben (9,4 Mrd. Euro) und damit einer haushaltsrechtlich nicht zu beanstandenden Größenordnung.

Die globalen Minderausgaben wurden durch Sollumsetzungen und Einsparungen an anderer Stelle im Haushalt erbracht.

2 Einzelrechnungsprüfung

2.1 Einleitung

(172) Der Landesrechnungshof prüft auf Grundlage eines zweistufigen statistischen Verfahrens⁸² jährlich die ordnungsgemäße Belegung der Ausgaben. Die zufällige Auswahl einer repräsentativen Anzahl von Buchungen aus der Grundgesamtheit aller Buchungen ermöglicht dabei einen Rückschluss auf die ordnungsgemäße Belegung der Ausgaben im gesamten Landeshaushalt.

Aufgrund der Besonderheiten einzelner Titel oder Sachverhalte wird die Grundgesamtheit vorab um diese Sonderfälle bereinigt (relevante Grundgesamtheit).⁸³ Im nächsten Schritt wird aus der Gesamtheit aller Dienststellen, die im Haushaltsjahr 2020 Auszahlungen getätigt haben, eine Auswahl von 30 Dienststellen zufällig gezogen. Dabei ist es unerheblich, ob die Dienststelle bereits in den Vorjahren Teil der Stichprobe war. Im darauf folgenden Schritt werden bei diesen 30 Dienststellen ebenfalls per Zufallsauswahl je 80 Buchungen gezogen. Insgesamt umfasst die Stichprobe somit 2.400 Buchungen.

Neben der formellen Ordnungsmäßigkeit des Anordnungsverfahren hat der Landesrechnungshof auch das Vorhandensein sowie die Plausibilität der begründenden Unterlagen geprüft. Grundlage der Prüfung sind die LHO sowie die zugehörigen Verwaltungsvorschriften.

(173) Bei der Ermittlung der Fehlerquote unterscheidet der Landesrechnungshof zwischen wesentlichen und sonstigen Fehlern. Ein Fehler ist wesentlich, wenn ein finanzieller Schaden für das Land entstanden ist oder hätte entstehen können. Verstöße gegen die LHO – insbesondere gegen die Haushaltsgrundsätze – stellen ebenfalls wesentliche Fehler dar. 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.

⁸² Zur Einführung des neuen Verfahrens siehe Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 267 ff.

⁸³ Dies betrifft neben den Einnahmebuchungen auch Buchungen, die aus sogenannten Vorverfahren in das HKR-Verfahren des Landes gelangen.

(174) Wesentliche Fehler wurden bei 604 der 2.390⁸⁴ geprüften Buchungen festgestellt. Bei drei der geprüften Dienststellen waren keine wesentlichen Fehler zu verzeichnen. Anders als 2018 und 2019 gab es aber keine geprüfte Dienststelle, bei der die Anordnungen gänzlich fehlerfrei waren.

2.2 Statistisch ermittelte Fehlerquote

(175) 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. Daraus ergibt sich für das Haushaltsjahr 2020 eine geschätzte Fehlerquote von 13,5 %.⁸⁵

Gegenüber dem Vorjahr (9,1 %) ⁸⁶ steigt die Fehlerquote der Stichprobe leicht. Dies ist insbesondere auf vier Dienststellen⁸⁷ zurückzuführen, die eine Fehlerquote von 100 % aufweisen. Ohne Berücksichtigung dieser Dienststellen läge die Fehlerquote bei 9,4 % und damit nahezu auf dem Niveau des Vorjahres.

2.3 Einzelfeststellungen

2.3.1 Belegung der Buchungen

(176) Alle Buchungen sind zu belegen.⁸⁸ Zu den Belegen zählen die Anordnung sowie die begründenden Unterlagen.

Für Anordnungen sind ausschließlich die vom Finanzministerium genehmigten Vordruckmuster zu verwenden.⁸⁹ Die Originale der Anordnungen sind so lange vorzuhalten, wie die Anordnung aktiv ist. Der Anordnung sind die begründenden Unterlagen beizufügen. Die Angaben

⁸⁴ Zum Zeitpunkt der Erhebungen lagen die Belege zu zehn Buchungen aus dem Justizbereich bei anderen Dienststellen und dabei teilweise in anderen Bundesländern. Daher fanden diese Buchungen bei Ermittlung der Fehlerquote keine Berücksichtigung.

⁸⁵ Die Fehlerquote aller Buchungen der Grundgesamtheit liegt mit 95 %-iger Wahrscheinlichkeit zwischen 8,01 % und 21,55 %. Die große Breite des Konfidenzintervalls resultiert vor allem aus der großen Streuung der Fehlerquoten zwischen den einzelnen Dienststellen. Würde man die Dienststellen ausblenden, bei denen die Fehlerquote aufgrund systematischer Fehler bei 100 % liegt, so läge die Fehlerquote aller Buchungen der Grundgesamtheit mit einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 4,83 % und 13,94 %

⁸⁶ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2021, Tz. 210.

⁸⁷ Naturpark Feldberger Seenlandschaft; Sozialgericht Rostock; Ämter für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg und Greifswald.

⁸⁸ § 75 LHO.

⁸⁹ Vgl. Nr. 2.3 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

auf der Anordnung hinsichtlich Höhe, Empfänger und Zahlungsgrund müssen mit den zahlungsbegründenden Unterlagen übereinstimmen.

(177) Vier Buchungen⁹⁰ waren nicht prüfbar, da weder die zahlungsbegründenden Unterlagen noch die Anordnungen vorlagen. Für 51 Buchungen⁹¹ lagen die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht oder nur unvollständig vor. In der Mehrheit der Fälle enthielten die vorgelegten zahlungsbegründenden Unterlagen keine Angaben zu den Zahlungsempfängern.

Da das Original der Anordnung nicht vorlag, konnte der Landesrechnungshof die ordnungsgemäße Anordnung der Zahlungen für drei Buchungen⁹² nicht bestätigen. Daneben wichen die Angaben auf der Anordnung bei 27 Buchungen⁹³ von denen der zahlungsbegründenden Unterlagen ab. Mehrheitlich stimmten die Angaben zum Zahlungsempfänger (Namen, teilweise Bankverbindung) auf der Anordnung nicht mit denen auf den zahlungsbegründenden Unterlagen überein. In Einzelfällen wich der laut begründender Unterlage zu zahlende Betrag von dem in der Anordnung ab.

2.3.2 Verstoß gegen Haushaltsgrundsätze

Notwendigkeit von Ausgaben; Grundsätze der sachlichen Bindung, Bruttoprinzip und Jährlichkeit

(178) Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind.⁹⁴ Die Ausgaben dürfen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden (Grundsatz der sachlichen Bindung⁹⁵) und sind mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen (Bruttoprinzip⁹⁶).

Zudem sind Zahlungen getrennt nach Haushaltsjahren zu buchen⁹⁷ (Grundsatz der Jährlichkeit). Daraus folgend sind Zahlungen grundsätzlich für das Haushaltsjahr zu buchen, in dem

⁹⁰ Landesarbeitsgericht (3); Amt für Raumordnung und Landesplanung Greifswald (1).

⁹¹ Polizeiinspektion (PI) Güstrow (1); Oberlandesgericht (OLG) Rostock (7); Staatsanwaltschaft Schwerin (3); Finanzgericht M-V (2); Landgericht Schwerin (2); Ämter für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg (6) und Greifswald (29); Finanzministerium, Staatshochbau und Liegenschaftsverwaltung (1).

⁹² Landgericht Schwerin (1); Naturpark Feldberger Seenlandschaft (2).

⁹³ PI Güstrow (1) und Stralsund (2); Staatsanwaltschaft Schwerin (1); Landgericht Stralsund (11); Amtsgerichte Greifswald (2) und Wismar (1); Sozialgericht Rostock (2); Finanzamt Waren (1); Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei (LALLF; 3); Amt für Raumordnung und Landesplanung Greifswald (1); Finanzministerium, Schlösser, Gärten und Kunstsammlungen (2).

⁹⁴ § 6 LHO.

⁹⁵ § 45 Abs. 1 S. 1 LHO.

⁹⁶ Vgl. § 35 Abs. 1 LHO.

⁹⁷ § 72 Abs. 1 LHO.

sie eingegangen oder geleistet wurden.⁹⁸ Zahlungen, die im abgelaufenen Haushaltsjahr fällig waren, sind in den Büchern des abgelaufenen Haushaltsjahres zu buchen, so lange die Bücher nicht geschlossen sind.⁹⁹ Ausgaben, die im neuen Jahr fällig werden, sind für das neue Haushaltsjahr zu buchen.¹⁰⁰

(179) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass in neun Fällen die Ausgaben zur Aufgabenerfüllung des Landes nicht notwendig¹⁰¹ und somit unzulässig waren. Dies betraf insbesondere die Erstattung von Aufwandsentschädigungen an Personen, die ausgehend von den vorgelegten Unterlagen keinen Anspruch darauf hatten.

Der Grundsatz der sachlichen Bindung wurde in 25 Fällen¹⁰² missachtet. Zudem wurden Ausgaben nicht mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel nachgewiesen (zwei Fälle¹⁰³).

Weiterhin ergab die Prüfung, dass Ausgaben von insgesamt 38.058,31 Euro im falschen Haushaltsjahr gebucht wurden. Der Verstoß gegen den Grundsatz der Jährlichkeit betrifft 15 Buchungen¹⁰⁴.

Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

(180) Ausgaben dürfen nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.¹⁰⁵ 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.

⁹⁸ § 72 Abs. 2 LHO.

⁹⁹ Vgl. § 72 Abs. 3 LHO.

¹⁰⁰ Vgl. § 72 Abs. 4 Nr. 2 LHO.

¹⁰¹ Innenministerium (1); Staatsanwaltschaft Schwerin (1); Finanzgericht M-V (2); Amtsgericht Wismar, Zweigstelle Grevesmühlen (1); Amt für Raumordnung und Landesplanung Greifswald (4).

¹⁰² Landesvertretung M-V (4); Innenministerium (1); PI Stralsund (2); OLG Rostock (2); Landesbeauftragte für Mecklenburg-Vorpommern für die Aufarbeitung der SED-Diktatur (5); Amtsgerichte Waren (1) und Wismar, Zweigstelle Grevesmühlen (1); Energieministerium (4); Ämter für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg (3) und Greifswald (1); Finanzministerium, Schlösser, Gärten und Kunstsammlungen (1).

¹⁰³ Innenministerium (1); Amt für Raumordnung und Landesplanung Greifswald (1).

¹⁰⁴ Innenministerium (1); PI Güstrow (1); OLG Rostock (1); Staatsanwaltschaft Schwerin (1); Finanzgericht M-V (1); Landgericht Stralsund (1); Justizvollzugsanstalt (JVA) Bützow (1); Finanzministerium, Schlösser, Gärten und Kunstsammlungen (1); Finanzamt Waren (1); Energieministerium (6).

¹⁰⁵ § 34 Abs. 2 S. 1 LHO.

(181) 663 Buchungen¹⁰⁶ wiesen Fehler für Zahlungen vor oder nach Fälligkeit auf, womit diese Fehlerart am häufigsten auftrat.

Bei der Prüfung fiel auf, dass in den Dienststellen ein Missverständnis hinsichtlich des Zahlungsziels „sofort“ besteht. So unterlag die Mehrheit der Dienststellen dem Irrtum, dass die Zahlung erst zum Ende der 30-tägigen Verzugsfrist nach § 286 Abs. 3 BGB zu leisten sei.

Das Zahlungsziel „sofort“ bedeutet jedoch, die Fälligkeit tritt ohne Zeitverzug ein. Der Gläubiger hat so schnell zu leisten, wie ihm dies aus objektiver Sicht möglich ist. Aufgrund der heutigen technischen Möglichkeiten ist anzunehmen, dass Zahlungen innerhalb kürzester Zeit – teilweise noch am selben Tag des Rechnungseingangs – ausgelöst werden können. Die Postlauf- und Bearbeitungszeiten liegen in der Organisationsverantwortung des Schuldners. Diese Last kann dem Gläubiger nicht übertragen werden. Unter Berücksichtigung der Postlauf- und Bearbeitungszeiten sowie des üblichen Verhaltens im Geschäftsverkehr für Geschäftsvorfälle mit sofortiger Fälligkeit geht der Landesrechnungshof daher künftig von einer Zahlung innerhalb von max. 5 Werktagen nach Zugang der Rechnung aus.

Den Dienststellen wurde für 194 Buchungen Skonto eingeräumt, welches in 13 Fällen¹⁰⁷ ungenutzt blieb bzw. in zwei Fällen¹⁰⁸ nicht korrekt berechnet wurde.

(182) Das Sozialministerium gab zu bedenken, Zahlungen nach dem Fälligkeitsdatum stellen keinen Verstoß gegen § 34 Abs. 2 S. 1 LHO dar. Diese Regelung bezöge sich lediglich auf ein zu frühes Auszahlen. Der Landesrechnungshof suggeriere, dass dem Land durch Zahlungen nach Fälligkeit ein finanzieller Schaden entstanden sei.

Der Landesrechnungshof teilt die Auffassung des Sozialministeriums nicht. Zahlungen nach Fälligkeit können zu Verzug führen (§ 286 BGB) und damit sehr wohl einen finanziellen Schaden nach sich ziehen. Unabhängig davon gilt für die öffentliche Verwaltung der Grund-

¹⁰⁶ Landesvertretung M-V (11); Innenministerium (22); PI (33) und Stralsund (11); OLG Rostock (35); Staatsanwaltschaft Schwerin (58); Finanzgericht M-V (36); Landesbeauftragte für Mecklenburg-Vorpommern für die Aufarbeitung der SED-Diktatur (18); Landgerichte Stralsund (18) und Schwerin (25); Amtsgericht Greifswald (1); JVA Bützow (18); Verwaltungsgericht Greifswald (13); Sozialgericht Rostock (58); Landesarbeitsgericht (22); Finanzämter Rostock (22) und Waren (9); Finanzministerium, Schlösser, Gärten und Kunstsammlungen (58); Straßenbauamt Schwerin (29); LALLF (1); Energieministerium (25); Ämter für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg (57) und Greifswald (16); Naturpark Feldberger Seenlandschaft (38); Sozialministerium (9); Finanzministerium, Staatshochbau und Liegenschaftsverwaltung (20).

¹⁰⁷ Landesvertretung M-V (3); PI Stralsund (1); OLG Rostock (1); Finanzministerium, Schlösser, Gärten und Kunstsammlungen (1); Finanzamt Waren (1); LALLF (1); Amt für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg (2); Naturpark Feldberger Seenlandschaft (2); Finanzministerium, Staatshochbau und Liegenschaftsverwaltung (1).

¹⁰⁸ Landesbeauftragte für Mecklenburg-Vorpommern für die Aufarbeitung der SED-Diktatur (1); Amt für Raumordnung und Landesplanung Greifswald (1).

satz der Gesetzmäßigkeit. Zahlungen nach Fälligkeit sind daher ebenfalls ein Verstoß gegen § 34 Abs. 2 S. 1 LHO.

(183) Das Justizministerium wies in seiner Stellungnahme daraufhin, dass die Ausführungen des Landesrechnungshofes zu Zahlungen vor bzw. nach Fälligkeit nur für zivilrechtliche Zahlungsansprüche gälten. Der Landesrechnungshof würde diese aber auf die öffentlich-rechtlichen Erstattungsansprüche in Rechtssachen ausweiten.

Unabhängig von der Fälligkeit ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass auch nicht zivilrechtliche Ansprüche so schnell als möglich zu begleichen sind. Das ergibt sich schon aus dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Bei der in Rede stehenden Buchung beanstandete der Landesrechnungshof, dass nach erfolgter sachlicher und rechnerischer Prüfung der Kostenfestsetzung die Anordnung der Zahlung erst 22 Tage und die Auszahlung erst weitere 4 Tage später erfolgte.

Künftig wird er derartige Feststellungen nicht mehr als Fehler in der Kategorie „Zahlung vor/nach Fälligkeit“ werten, gleichwohl aber weiterhin auf zu lange Bearbeitungszeiten hinweisen.

2.3.3 Anordnungsverfahren

(184) Um eine Zahlung leisten zu können, ist eine Anordnung erforderlich.¹⁰⁹ 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 Beauftragten für den Haushalt. Diese können die Anordnungsbefugnis auf andere Bedienstete der Dienststelle übertragen.¹¹⁰ Die Namen und Unterschriftenproben der zur Anordnung berechtigten Personen sind zu dokumentieren.¹¹¹

Die sachliche und rechnerische Richtigkeit sowie die Ausübung der Anordnungsbefugnis sind durch Unterschrift und beim Anordnungsbefugten zusätzlich unter Angabe des Datums zu bescheinigen.¹¹²

¹⁰⁹ Vgl. § 70 S. 2 LHO.

¹¹⁰ Vgl. Nr. 3.1.1 VV zu § 9 LHO.

¹¹¹ 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.

¹¹² Vgl. Nr. 2.2.4.2 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

Die Anordnung darf erst nach Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie Ausübung der Anordnungsbefugnis im HKR-Verfahren zur Zahlung freigegeben werden.¹¹³

(185) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass 409 Buchungen¹¹⁴ mangels Übertragung der Anordnungsbefugnis bzw. mangels Unterzeichnung eines Anordnungsbefugten auf dem Anordnungsvordruck nicht angeordnet waren. Das Sozialgericht, das Sozialministerium, die Ämter für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg und Greifswald sowie die TBI GmbH wiesen hierbei die höchste Fehleranzahl auf.

Als Ergebnis der Einzelrechnungsprüfung 2019 holte die TBI GmbH die fehlende Übertragung der Anordnungsbefugnis Mitte des Jahres 2020 nach. Ebenso übertrug das Amt für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg Mitte des Jahres 2021 die bisher fehlenden Befugnisse zum Erteilen kassenrechtlicher Anordnungen. Dagegen hatte das Sozialgericht versäumt, den Nachweis für die Übertragung der Anordnungsbefugnisse vorzuhalten. Beim Amt für Raumordnung und Landesplanung Greifswald wiederum übertrug die Anordnungsbefugnis nicht der Beauftragte für den Haushalt, sondern eine Mitarbeiterin. Die Übertragungen waren damit unwirksam.

Des Weiteren versäumten es einige Dienststellen im Justizbereich nach wie vor, die Verantwortlichkeiten im Anordnungsverfahren auf dem Anordnungsvordruck zu bescheinigen. Sie hielten eine Unterzeichnung auf den zahlungsbegründenden Unterlagen für ausreichend.¹¹⁵ Die Anforderungen an die kassenrechtliche Anordnung¹¹⁶ sowie das Anordnungsverfahren lassen dies jedoch nicht zu.

(186) Nach Auffassung des Sozialministeriums handele es sich bei dem HKR-Verfahren ProFiskal nicht um ein manuelles Verfahren, so dass Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO nicht einschlägig sei.

Der Landesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass das HKR-Verfahren ProFiskal lediglich technisches Hilfsmittel ist. Zahlungen werden nicht über ProFiskal angeordnet, son-

¹¹³ Vgl. Nr. 1.2.7 Arbeitsanweisung Mittelbewirtschaftung für Dienststellen des Landes Mecklenburg-Vorpommern unter Anwendung des HKR-Verfahrens ProFiskal (AA-BEW).

¹¹⁴ OLG Rostock (1); Finanzgericht (1); Landesbeauftragte für Mecklenburg-Vorpommern für die Aufarbeitung der SED-Diktatur (12); Amtsgerichte Greifswald (23) und Waren (26); Sozialgericht Rostock (80); Ämter für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg (80) und Greifswald (78); Sozialministerium (57); Technologie-Beratungs-Institut GmbH (TBI; 51);

¹¹⁵ Teilbescheinigungen auf den zahlungsbegründenden Unterlagen hinsichtlich der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sind zulässig (vgl. Nr. 2.2.1.3 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO).

¹¹⁶ Vgl. VV Nr. 1.3 zu §§ 70 bis 80 LHO; Nr. 2.3 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

dem manuell durch Unterschrift des Anordnungsbefugten auf dem entsprechenden Vordruck (vgl. Tz. 6). Insofern ist Anlage 2 zu §§ 70 bis 80 LHO anzuwenden.

(187) Das Sozialministerium wies die Feststellungen zur fehlenden Übertragung der Anordnungsbefugnis und zur fehlenden Unterzeichnung von Anordnungen durch einen Anordnungsbefugten zurück. Die Übertragung der Anordnungsbefugnis sei nach dem Jahr 2018 durch den Beauftragten für den Haushalt erfolgt.

Der Landesrechnungshof räumt ein, dass dies für einen Teil der geprüften Buchungen zutreffend ist. Gleichwohl wurde bei einer Vielzahl der geprüften Buchungen die Anordnungsbefugnis statt vom Beauftragten für den Haushalt von einem Haushaltssachbearbeiter mittels Aktenvermerk übertragen und von diesem gezeichnet. Der Beauftragte für den Haushalt nahm die Aktenvermerke nur zur Kenntnis. Die Befugnis zur Erteilung von kassenrechtlichen Anordnungen lag damit nicht vor.

(188) Daneben fehlte in 64 Fällen die Bescheinigung der rechnerischen¹¹⁷ und in 150 Fällen der sachlichen¹¹⁸ Richtigkeit. Des Weiteren unterzeichneten die Anordnungsbefugten bei 303 Buchungen ohne Angabe des Datums¹¹⁹. Fünf Buchungen¹²⁰ wurden vor ihrer Anordnung im HKR-Verfahren ProFiskal zur Zahlung freigegeben.

3 Vermögensübersicht

3.1 Entwicklung des Vermögens

(189) Der Finanzminister hat jährlich über den Bestand des Vermögens und der Schulden inklusive Veränderungen im jeweiligen Haushaltsjahr Rechnung zu legen (Vermögensübersicht). Diese ist dem Landtag und dem Landesrechnungshof zusammen mit der Haushaltsrechnung vorzulegen.¹²¹

¹¹⁷ OLG Rostock (57); Amtsgericht Greifswald (1); Sozialgericht Rostock (1); Finanzamt Rostock (1); Straßenbauamt Schwerin (1); Amt für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg (3).

¹¹⁸ OLG Rostock (57); Amtsgericht Greifswald (1); Sozialgericht Rostock (1); Finanzamt Rostock (1); Straßenbauamt Schwerin (1); Ämter für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg (3) und Greifswald (7); Naturpark Feldberger Seenlandschaft (78); Sozialministerium (1).

¹¹⁹ Innenministerium (1); PI Güstrow (23) und Stralsund (53); Staatsanwaltschaft Schwerin (29); Landesbeauftragte für Mecklenburg-Vorpommern für die Aufarbeitung der SED-Diktatur (68); Amtsgericht Greifswald (21), Waren (23), Wismar (1) und Wismar Zweigstelle Grevesmühlen (15); Landgericht Schwerin (12); Landesarbeitsgericht (52); Finanzamt Rostock (2); Energieministerium (1); Amt für Raumordnung und Landesplanung Greifswald (1); Naturpark Feldberger Seenlandschaft (1).

¹²⁰ Landgericht Schwerin (3); Finanzamt Rostock (2).

¹²¹ Vgl. Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V und § 80 i. V. m. § 86 LHO.

3.1.1 Liegenschaftsvermögen

(190) Das Vermögen des Landes setzt sich zusammen aus dem Liegenschafts- und dem Kapitalvermögen. Das Liegenschaftsvermögen wird in Quadratmetern angegeben und besteht aus

- dem Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts und Liegenschaften,
- dem BBL-Sondervermögen – Grundvermögen des Finanzressorts sowie
- den eingezogenen Grundstücken des Justizressorts.

(191) Zum 31. Dezember 2020 verfügte das Land über Liegenschaften mit einer Fläche von rd. 1,7 Mrd. m². Gegenüber dem Vorjahr verringerte sich das Liegenschaftsvermögen um 4,9 Mio. m² (-0,3 %). Wie in den vergangenen zwei Jahren ist dies primär auf Abgänge bei unbebauten Liegenschaften zurückzuführen (saldiert 4,7 Mio. m²). Hiervon betroffen waren insbesondere Liegenschaften für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung.

Tabelle 14: Übersicht über das Liegenschaftsvermögen 2019-2020, in m²

	Stand Ende 2019	saldierte Zu-/ Abgänge 2020	Entwicklung	Stand Ende 2020
Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts	1.682.574.546	-4.722.593	-0,28%	1.677.851.953
davon bebaute Liegenschaften	8.198.852	-22.821	-0,28%	8.176.031
davon unbebaute Liegenschaften	1.674.375.694	-4.699.772	-0,28%	1.669.675.922
BBL-Sondervermögen – Grundvermögen Finanzressorts	8.710.577	-204.047	-2,34%	8.506.530
davon bebaute Liegenschaften	6.257.705	81.724	1,31%	6.339.429
davon unbebaute Liegenschaften	2.246.869	-265.224	-11,80%	1.981.645
davon Fiskalerbschaften	206.003	-20.547	-9,97%	185.456
Eingezogene Grundstücke Justizressort	33.999	-4.075	-11,99%	29.924
Gesamt	1.691.319.122	-4.930.715	-0,29%	1.686.388.407

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

3.1.2 Kapitalvermögen

(192) Dem Kapitalvermögen sind

- die Darlehensforderungen (Restschulden),
- das Reinvermögen der Landesbetriebe,
- die Sondervermögen (Nettovermögen),
- die sonstigen revolving Fonds,
- die unmittelbaren Beteiligungen sowie

- die sonstige Forderungen

zugeordnet. Das Kapitalvermögen betrug Ende 2020 rd. 5,9 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Zuwachs von 2,2 Mrd. Euro bzw. 58,5 % gegenüber dem korrigierten Endbestand 2019 (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15: Übersicht über das Vermögen 2019-2020, in Euro

	Stand Ende 2019	Saldierete Zu-/ Abgänge in 2020	Entwicklung	Stand Ende 2020
Darlehensforderungen ¹²²	697.986.439,05 ¹²³	-69.985.441,92	-10,03 %	628.000.997,13
Reinvermögen der Landesbetriebe	6.365.194,39 ¹²⁴	142.836,01	2,24 %	6.508.030,40
Sondervermögen (Nettovermögen)	2.787.395.802,00 ¹²⁵	2.259.179.279,09	44,77 %	5.046.575.081,09
Sonstige revolving Fonds	73.084.955,83 ¹²⁶	5.364.620,30	7,34 %	78.449.576,13
unmittelbare Beteiligungen	73.001.560,07	150.400,00	0,21 %	73.151.960,07
davon an Unternehmen in Liquidation/Gesamtvollstreckung				26.995.135,91
Sonstige Forderungen	98.713.120,00	-6.489.838,00	-6,57 %	92.223.282,00
Gesamt	3.736.547.071,34	2.188.361.855,48	58,57 %	5.924.908.926,82
nachrichtlich: mittelbare Beteiligungen	16.788.579,84	-40.131,78	-0,24 %	16.748.448,06

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Ursächlich hierfür ist der (haushalterische) Nettovermögenszuwachs bei den Sondervermögen von 2,3 Mrd. Euro. Dieser ist wiederum insbesondere auf die Zuführungen von rd.

- 2,9 Mrd. Euro an das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“,
- 32,2 Mio. Euro an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ sowie
- 29,7 Mio. Euro an das Sondervermögen „Ausgleichsfonds des Landes nach dem Pflegeberufsgesetz“

zurückzuführen.

Einen gegenteiligen Effekt hatte die Reduzierung der Darlehensforderungen um rd. 70,0 Mio. Euro. Infolge von Tilgungen reduzierten sich die Darlehensforderungen allein im Geschäftsbereich des Energieministeriums um rd. 66,6 Mio. Euro.

¹²² Der Bestand der Darlehensforderungen wurde gegenüber den Angaben in der Vermögensübersicht um doppelt nachgewiesene Darlehensforderungen bereinigt (vgl. Tz. 16).

¹²³ Der in der Vermögensübersicht 2019 ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2019 wurde mit der Vermögensübersicht 2020 um -3.826,35 Euro korrigiert. Die Korrektur resultiert aus nicht korrekten Berechnungen im Geschäftsbereich des Sozialministeriums.

¹²⁴ Der in der Vermögensübersicht 2019 ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2019 wurde mit der Vermögensübersicht 2020 um 70.032,20 Euro erhöht. Die Abweichungen ergeben sich aus dem testierten Jahresabschluss 2019 für die Landesanstalt für Personendosimetrie und Strahlenschutz Ausbildung.

¹²⁵ Der in der Vermögensübersicht 2019 ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2019 wurde mit der Vermögensübersicht 2020 um 5.336,23 Euro erhöht.

¹²⁶ Der in der Vermögensübersicht 2019 ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2019 wurde mit der Vermögensübersicht 2020 um 14.977,37 Euro erhöht. Die Korrektur resultiert aus Rundungsdifferenzen und der nachträglichen Berücksichtigung von Zinseinnahmen.

Von den offenen Darlehensforderungen wurden in 2020 rd. 3,5 Mio. Euro unbefristet niedergeschlagen.

Landesbetriebe und Beteiligungen

(193) Insgesamt werden in der Vermögensübersicht 2020 Unternehmensbeteiligungen von rd. 89,9 Mio. Euro ausgewiesen. Das Vermögen an unmittelbaren Landesbeteiligungen erhöhte sich auf 73,15 Mio. Euro durch

- die Gründung von zwei 100 %igen Landesgesellschaften (Schweriner Schloss Restaurant GmbH¹²⁷ und MV Filmförderung GmbH mit je 25.000,00 Euro Stammkapital) sowie
- die Erhöhung des Landesanteils an der Mecklenburgischen Staatstheater GmbH auf 100 % (400.000,00 Euro Stammkapital).

Bei den mittelbaren Landesbeteiligungen wird im Saldo von 2019 zu 2020 nur eine geringe Veränderung ausgewiesen. Überwiegend verminderte sich das Vermögen durch Veränderung des Landesanteils an der Landgesellschaft M-V mbH. Durch die neue 100 %ige Tochter der Landgesellschaft M-V mbH, die 2020 gegründete Funkmasten-Infrastrukturgesellschaft mbH, ist beispielsweise zugleich ein Zugang von 12.625,00 Euro Stammkapital zu verzeichnen.

(194) Von rd. 73,15 Mio. Euro Kapital in unmittelbaren Beteiligungen ist mehr als ein Drittel – rd. 27 Mio. Euro – Stammkapital an Unternehmen in Liquidation bzw. Gesamtvollstreckung. In der Vermögensübersicht werden zum 31. Dezember 2020 vier Landesbeteiligungen ausgewiesen, die sich in Liquidation bzw. langanhaltend in Gesamtvollstreckung befinden.

Tabelle 16: Übersicht über in Liquidation bzw. Gesamtvollstreckung befindlichen Beteiligungen des Landes 2019-2020, in Euro

Beteiligung	Anteil des Landes am Stammkapital	Stand Ende 2019	Saldierte Zu- und Abgänge	Stand Ende 2020
Bestwood E.F. Kynder GmbH in Gesamtvollstreckung	75 %	0,51	0,00	0,51
GSN Nordost mbH i. L.	100 %	25.000,00	0,00	25.000,00
Ostsee Beteiligungs und Verwaltungsgesellschaft mbH i. L.	38 %	19.429.091,49	0,00	19.429.091,49
MTW Schiffswerft GmbH i. L.	49 %	7.541.043,96	0,00	7.541.043,96
Gesamt:		26.995.135,45	0,00	26.995.135,45

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

¹²⁷ Die Gründung der Schweriner Schloss Restaurant GmbH durch die Landtagsverwaltung war bereits am 19. Dezember 2019. Die Eintragung ins Handelsregister erfolgte erst 2020.

Bei der Bestwood E. F. Kynder GmbH stand das Verfahren mit Stand vom Februar 2022¹²⁸ vor seiner Beendigung.

Die landeseigene GSN Grundstückssanierungsgesellschaft Nordost mbH befindet sich seit 2019 in Liquidation, nachdem ihre Aufgaben weggefallen waren. Es wird mit einer Zuführung von mindestens der Stammeinlage von 25.000 Euro an den Landeshaushalt gerechnet.

Die MTW Schiffswerft GmbH i. L. bzw. die Ostsee Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH i. L. werden jeweils seit dem Jahr 2001 liquidiert. Hier hält der Bund über die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) die Mehrheit der Anteile. Beide Gesellschaften haben Darlehensverbindlichkeiten in Höhe eines dreistelligen Millionenbetrages gegenüber der BvS, auf die aus steuerlichen Gründen noch nicht verzichtet worden ist. Das Eigenkapital der Gesellschaften ist aufgezehrt. In den Bilanzen zum 31. Dezember 2019 wird jeweils ein „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ ausgewiesen:

- Ostsee Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH i. L. 128.899.056,18 Euro,
- MTW Schiffswerft GmbH i. L. 176.479.678,41 Euro¹²⁹.

Langjährig anhängige Gerichtsverfahren der MTW Schiffswerft GmbH i. L. bzw. der Ostsee Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH i. L. konnten bis 2020 abgeschlossen werden. Das Wirtschaftsministerium hat in seiner letzten Stellungnahme im Februar 2022 jedoch noch keinen Zeitraum nennen können, wann die über 20 Jahre andauernden Liquidationen beendet sein werden.

Das in der Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2020 angegebene Landesvermögen an der MTW Schiffswerft GmbH i. L. bzw. Ostsee Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH i. L. hat keine Aussagekraft. Spätestens nach Abschluss der Liquidationen der o. g. Gesellschaften wird das Vermögen an unmittelbaren Landesbeteiligungen um rd. 27 Mio. Euro geringer ausgewiesen werden müssen.

(195) Festzustellen ist neben den außergewöhnlich langen Verfahren bei der MTW Schiffswerft GmbH i. L. bzw. der Ostsee Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH i. L., dass mehrfach Jahresabschlüsse verspätet¹³⁰ festgestellt wurden. Es war so auch keine rechtzeiti-

¹²⁸ Ein Schlusstermin vor dem Amtsgericht Stralsund war für den 9. Februar 2022 vorgesehen.

¹²⁹ Vgl. Angaben zur Feststellung der Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2019: <https://www.bundesanzeiger.de>. Der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2020 ist nur für MTW Schiffswerft i.L. hinterlegt: Danach beträgt der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag zum 31. Dezember 2020 175.424.380,80 Euro.

¹³⁰ Die Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2016 sind im Mai 2018 festgestellt worden. Abschlüsse zum 31. Dezember 2017 und 31. Dezember 2018 beider Gesellschaften sind erst 2020 festgestellt worden, die Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2019 dann jeweils in einer Gesellschafterversammlung am 31. August 2021.

ge Unterrichtung des Landesrechnungshofes vor der Prüfung der Haushaltsrechnung mehr zu erreichen.

Die Folge waren dann u. a. die um ein Jahr verspätete Unterrichtung des Landesrechnungshofes nach § 69 LHO, die das Wirtschaftsministerium zudem im Rahmen seiner Rechnungsprüfung anmahnen musste. Darüber hinaus ist eine Veröffentlichung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2016 im Bundesanzeiger „zur Wahrung der gesetzlich vorgeschriebenen Offenlegungsfrist vor der Feststellung“ aufgefallen. Die Jahresabschlüsse ab 2017 beider Gesellschaften sind inzwischen nur noch im Bundesanzeiger¹³¹ hinterlegt worden. Bisher noch nicht veröffentlicht ist der am 14. Januar 2022 festgestellte Jahresabschluss zum 31. Dezember 2020 der Ostsee Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH i. L.

Die in beiden Gesellschaften noch stattfindenden Geschäftsvorfälle sind insbesondere durch verspätet festgestellte Jahresabschlüsse wenig transparent. Eine Abschätzung hinsichtlich des Risikos, ob zusätzliche Landesmittel bis zum Abschluss der jeweiligen Liquidation benötigt werden, ist erschwert. Bis zum Geschäftsjahr 2020 war dies – nach Feststellung des Landesrechnungshofes – noch nicht der Fall.

(196) Das Wirtschaftsministerium als Gesellschaftervertreter des Landes sollte sich vom jeweiligen Liquidator regelmäßig über den Stand der Liquidation und unterjährig über den Finanzbedarf berichten lassen. Es muss auf die rechtzeitige Prüfung und Feststellung der Jahresabschlüsse nach Ablauf von acht Monaten bzw. spätestens im Folgejahr des abgelaufenen Jahres hinwirken. Eine unaufgeforderte und fristgerechte Unterrichtung des Landesrechnungshofes nach Ablauf von weiteren drei Monaten nach Feststellung des Jahresabschlusses der jeweiligen Landesbeteiligung ist für die Prüfung der Vermögensübersicht und nachfolgend für die Unterrichtung des Landtages erforderlich.

Sondervermögen

(197) Im Haushaltsjahr 2020 verfügte das Land M-V über 23 Sondervermögen (Vorjahr: 20). Das (haushalterische) Nettovermögen der Sondervermögen betrug Ende 2020 rd. 5 Mrd. Euro. Dies entsprach mehr als der Hälfte der für 2020 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt.¹³² Hier zeigt sich, welche Bedeutung die außerhalb des regulären Haushalts abgewickelten Sondervermögen mittlerweile erlangt haben.

¹³¹ Die handelsrechtlichen Buchführungs- und Rechnungslegungspflichten bestehen auch bei Unternehmen in Liquidation fort. Die Offenlegungspflicht entfällt erst, wenn die Löschung des Unternehmens im Handelsregister eingetragen ist. Nur Kleinstkapitalgesellschaften können u. U. die Hinterlegungsoption wählen, um ihrer Offenlegungspflicht nachzukommen.

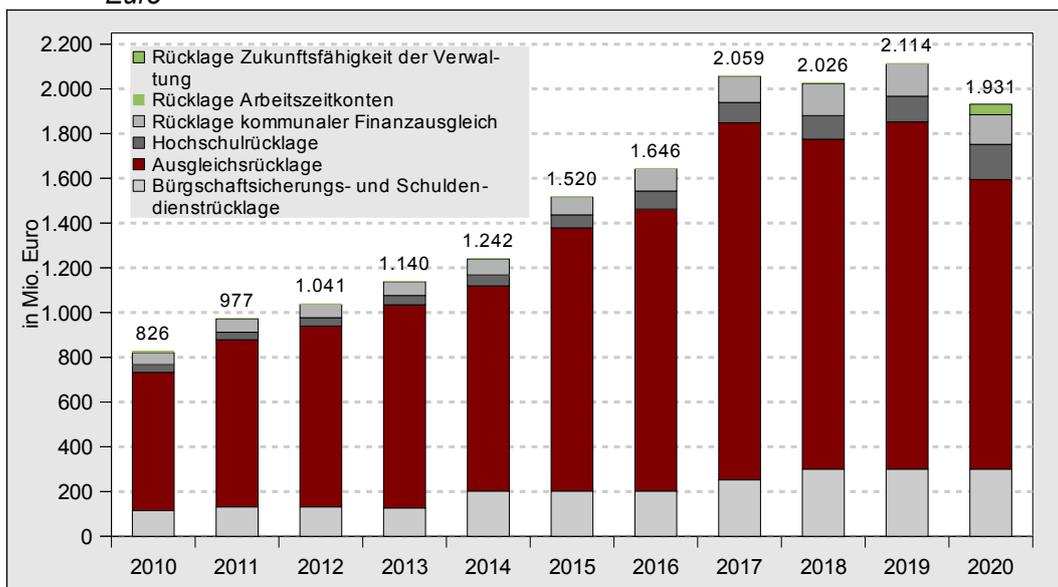
¹³² Rd. 9,4 Mrd.Euro.

Der Landesrechnungshof begrüßt daher die zum Ende des Jahres 2022 vorgesehene Auflösung des Sondervermögens „Zukunftsfonds Mecklenburg-Vorpommern“. Er empfiehlt dringend, weitere Sondervermögen auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Die Abwicklung eines derart hohen Anteils der Gesamtausgaben außerhalb des Kernhaushalts – über Nebenhaushalte – führt zu dessen Intransparenz und erschwert dem Haushaltsgesetzgeber die Ausübung seines Budgetrechts.

Rücklagen

(198) Die Rücklagen sind gegenüber dem Vorjahr um 183,1 Mio. Euro gesunken. Ursächlich hierfür ist vor allem die Entnahme aus der Ausgleichsrücklage von saldiert 257,3 Mio. Euro. Gleichzeitig wurden der Hochschulrücklage saldiert 41,9 Mio. Euro und der Rücklage Zukunftsfähigkeit der Verwaltung saldiert 46,3 Mio. Euro zugeführt (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres, 2010-2020, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

3.1.3 Darlehensforderungen für die Wohnraumförderung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung

(199) Darlehen für die Wohnraumförderung wurden von 1991 bis 2013 über den Landeshaushalt ausgereicht. Zins- und Tilgungsleistungen wurden für die Programmjahre 1991 bis 2006 im Landeshaushalt¹³³, seit dem Programmjahr 2007 dann im Sondervermögen „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“¹³⁴ vereinnahmt.

¹³³ Titel 1504 162.02 MG 09, 1504 182.02 MG 09.

¹³⁴ Vgl. § 2 Abs. 2 S. 4 Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Wohnraumförderung Mecklenburg-

(200) Darlehen für die Wohnraumförderung ab dem Programmjahr 2014 werden direkt aus den Mitteln des Sondervermögens „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“ an die Darlehensnehmer ausgezahlt¹³⁵. Gleichzeitig werden für die Ausreichung der Darlehen Mittel aus dem Landeshaushalt an das LFI gezahlt.¹³⁶ Das LFI führt diese anschließend in gleicher Höhe wieder an den Landeshaushalt zurück.¹³⁷

Diese unnötige Schleife über den Landeshaushalt verursacht vermeidbaren Verwaltungsaufwand. Daneben verstoßen die im Haushaltsplan dafür veranschlagten Titel gegen den Gruppierungsplan. Zuweisungen an Sondervermögen für Investitionen sind unter Gruppe 884 zu veranschlagen.

(201) In seiner Stellungnahme teilte das Innenministerium mit, im Landeshaushalt¹³⁸ seien die geplanten Auszahlungen für gewährte Modernisierungs- und Baudarlehen im Rahmen der finanziellen Abwicklung der Wohnraumförderprogramme 2014 – 2021 an die Zuwendungsempfänger veranschlagt. Hierbei handele es sich nicht um die Veranschlagung von Zuweisungen an das Sondervermögen Wohnraumförderung für Investitionen.

(202) Diese Aussage widerspricht einer schriftlichen Auskunft des Ministeriums aus dem März 2022. Nach dieser seien für Kundenauszahlungen 2020 die Einzelbeträge aus den Titeln 1504 863.56 – 863.58 MG 11 abgerufen und über das Sondervermögen „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“ an den Kunden ausgezahlt worden. Zudem erfolge die Rückgabe der Mittel an das Land quartalsweise über den Titel 1504 334.01 MG 11.

(203) Die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes bei den Buchungen dieser Titel bestätigen diese Auskunft aus dem März 2022. Die Stellungnahme des Innenministeriums zum vorliegenden Jahresberichtsbeitrag passt nicht zu den Prüfungserkenntnissen.

Daneben kommt das LFI nach der einschlägigen Förderrichtlinie¹³⁹ nicht als Kunde bzw. Zuwendungsempfänger¹⁴⁰ von Wohnraumförderdarlehen in Frage. Dennoch hat es Zahlungen aus dem Landeshaushalt erhalten.

Vorpommern“.

¹³⁵ Vgl. „Übersicht a) Einnahmen und Ausgaben“ zum Sondervermögen „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“ Ausgabetitel „gebundenes Vermögen (Auszahlungen ab Programmj. 2014)“.

¹³⁶ Titel 1504 863.54 bis 863.61 MG 11.

¹³⁷ Titel 1504 334.01 MG 11.

¹³⁸ Titel 1504 863.54 bis 863.61 MG 11.

¹³⁹ Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Modernisierung von Miet- und Genossenschaftswohnungen und selbst genutztem Wohneigentum (Modernisierungsrichtlinie – ModRL M-V).

¹⁴⁰ Zuwendungsempfänger können natürliche und juristische Personen sein, die Eigentümer von mit Miet- oder Genossenschaftswohnungen oder selbst genutztem Wohneigentum bebauten Grundstücken in Mecklenburg-Vorpommern sind.

Des Weiteren ist die Stellungnahme des Innenministeriums vom 12. Juli 2022 in sich widersprüchlich. Denn an anderer Stelle führt es aus, dass Darlehen für die Wohnraumförderung ab dem Programmjahr 2014 unmittelbar aus dem Sondervermögen und somit nicht aus dem Landeshaushalt gezahlt werden (vgl. Tz. 206).

Der Landesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung. Er empfiehlt die unnötige Buchungsschleife über den Landeshaushalt aufzulösen. Darlehen sollten weiterhin direkt aus dem Sondervermögen ausgezahlt, Rückflüsse aus diesen sollten im Sondervermögen vereinnahmt werden.

Nachweis der Darlehensforderungen für die Wohnraumförderung Programmjahre 2014 bis 2018 in der Vermögensübersicht

(204) In der Vermögensübersicht ist das Vermögen des Landes zu Beginn des Haushaltsjahres, die Zu- und Abgänge im Haushaltsjahr sowie der Bestand zum Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen.¹⁴¹

Gemäß dem „*Erlass über die Aufstellung der Vermögensübersicht 2020*“¹⁴² sind Darlehensforderungen in Höhe der Restschuld und Sondervermögen mit dem Bestand des Nettovermögens anzugeben. Eventuelle Darlehensforderungen der Sondervermögen sind Teil des Sondervermögens und in dessen Bestandshöhe einzubeziehen.

Darlehensforderungen sowie das Nettovermögen der Sondervermögen sind Bestandteile des Kapitalvermögens (vgl. Tz. 192).

(205) In der Vermögensübersicht 2020 wird der Bestand der Darlehensforderungen für die Wohnraumförderung für die Programmjahre 2014 bis 2018 doppelt ausgewiesen:

- zum einen unter Punkt „A. 2.1 Darlehensforderungen (Restschuld), Einzelplan 15 – Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung“
- zum anderen unter dem Punkt „A 2.3 Sondervermögen (Nettovermögen) Sondervermögen, Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“.

Demnach ist der Bestand der Darlehensforderungen und des Kapitalvermögens Ende 2019 um rd. 11,3 Mio. Euro sowie Ende 2020 um rd. 14,0 Mio. Euro zu hoch angegeben.

(206) Das Innenministerium teilte mit, es werde die Darlehensforderungen ab dem Programmjahr 2014 künftig nicht mehr unter A. 2.1 darstellen.

¹⁴¹ Vgl. § 86 Abs. 1 LHO.

¹⁴² Az. IV 170-H3042-VMÜ20-2021/001.

Abweichungen zwischen der Vermögensübersicht und der Übersicht zur Haushaltsrechnung für das Sondervermögen „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“

(207) Bestandsveränderungen bei den Sondervermögen sind zum einen in den Übersichten zur Haushaltsrechnung¹⁴³ und zum anderen in der Vermögensübersicht unter dem Punkt „A 2.3 Sondervermögen“¹⁴⁴ nachzuweisen. Rechnungsjahr (Haushaltsjahr) ist das Kalenderjahr.¹⁴⁵

Nach § 3 S. 3 des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“ ist das Sondervermögen gemäß § 113 LHO¹⁴⁶ zu verwalten.

(208) In der Übersicht zur Haushaltsrechnung für das Sondervermögen „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“ werden die Tilgungsrückflüsse von 2007 bis 2013 mit 3.874.902,13 Euro angegeben. Laut Vermögensübersicht betragen die Tilgungsrückflüsse dagegen 3.861.944,88 Euro – mithin 12.957,25 Euro weniger als in der Haushaltsrechnung nachgewiesen.

(209) Das Innenministerium teilte hierzu mit, das Landesförderinstitut bilanziere und verwalte das Sondervermögen „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“ als Tochter der NordLB nach dem HGB. In der Haushaltsrechnung sei der Liquiditätsfluss und in der Vermögensübersicht der Sollbestand dargestellt worden.

(210) Nach § 3 S. 3. des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“ ist das Sondervermögen nach kameraleen Haushaltsgrundsätzen zu verwalten. Der Landesrechnungshof erwartet daher, dass der Ausweis des Vermögensbestands sowohl in der Anlage zur Haushaltsrechnung als auch in der Vermögensübersicht nach kameraleen Grundsätzen erfolgt. Ggf. ist eine Überleitungsrechnung erforderlich.

(211) Laut Übersicht zur Haushaltsrechnung erhöhte sich das Nettovermögen des Sondervermögens „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“ in 2020 um rd. 15 Mio. Euro bei gleichzeitiger Verringerung um rd. 10,5 Mio. Euro. Dahingegen werden in der Vermögensübersicht Zugänge von rd. 8,9 Mio. Euro und Abgänge von rd. 4, 5 Mio. Euro angegeben.

¹⁴³ Vgl. § 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO.

¹⁴⁴ Vgl. § 86 Abs. 1 LHO i. V. m. „Erlass über die Aufstellung der Vermögensübersicht 2020“.

¹⁴⁵ Vgl. § 4 S. 1. LHO.

¹⁴⁶ Vom 17. Dezember 2007 (GVOBl. M-V S. 472, 475), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 16. Dezember 2019 (GVOBl. M-V S. 791, 794).

(212) Der Unterschiedsbetrag ergäbe sich laut Innenministerium aus einer unterschiedlichen Darstellungsweise. In der Haushaltsrechnung seien alle Bewegungen im Kassenbestand enthalten. Diese müssten zusätzlich in den Einzelpositionen (Darlehensforderungen sowie sonstige Forderungen) erwähnt werden. Dieser Bruttoausweis sei in der Vermögensübersicht in einen Nettoausweis umgewandelt.

(213) Die Stellungnahme des Innenministeriums kann nicht nachvollzogen werden. Da beim Sondervermögen „*Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern*“ keine Verbindlichkeiten bestehen, d. h. das Bruttovermögen dem Nettovermögen entspricht, erschließen sich die abweichenden Beträge nicht.

3.2 Entwicklung der Schulden

(214) Gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2020/2021 ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das Finanzministerium ist jedoch über § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2020/2021 ermächtigt, u. a. fällig werdende Kredite durch erneute Kreditaufnahme weiter zu finanzieren (Refinanzierungskredite) und Kassenverstärkungskredite in einem begrenzten Umfang für das laufende Haushaltsjahr aufzunehmen. § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2020/2021 ermöglicht den Zeitpunkt der Kreditaufnahme nach Kassenlage, den jeweiligen Kapitalmarktverhältnissen und den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen zu bestimmen.

(215) In den letzten Jahren und auch 2020 war das Land aufgrund eines hohen Liquiditätsstands¹⁴⁷ in der Lage, fällig werdende Kredite unterjährig zu begleichen, ohne unmittelbar neue Kredite aufzunehmen. Die dadurch nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen zur Refinanzierung übernimmt das Finanzministerium als fortgeltende Kreditermächtigungen in den nächsten Doppelhaushalt, um zu einem späteren Zeitpunkt erforderliche Anschlussfinanzierungen durchzuführen. Dem Kreditfinanzierungsplan der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht kann entnommen werden, dass diese Kreditermächtigungen zu Beginn des Haushaltsjahres 2020 1.308,2 Mio. Euro betragen.¹⁴⁸

(216) Ausgabendeckungskredite sind hingegen seit dem Inkrafttreten der Schuldenbremse grundsätzlich unzulässig. Ausnahmetatbestände wie die Corona-Pandemie erlauben dennoch eine Notlagenkreditaufnahme, die der Ausgabendeckung dient. Mit dem Gesetz über die Feststellung eines ersten Nachtrags zum Haushalt 2020 wurde das Finanzministerium zur Bewältigung der Corona-Pandemie ermächtigt, im Haushaltsjahr 2020 notlagenbedingt Kredite bis zu einem Höchstbetrag von 700 Mio. Euro aufzunehmen. Mit dem Gesetz über

¹⁴⁷ 2020 betrug der Kassenbestand durchschnittlich rd. 3 Mrd. Euro.

¹⁴⁸ Vgl. dazu auch die kritischen Bemerkungen des Landesrechnungshofes im Landesfinanzbericht 2019.

die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushalt 2020 und eines Nachtrags für das Haushaltsjahr 2021 wurde diese Ermächtigung auf 2,85 Mrd. Euro erhöht (§ 2 Abs. 2a Haushaltsgesetz 2020/2021).

Diese Kreditermächtigung gilt so lange fort, *„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.“*

(217) Bereits in seinem Landesfinanzbericht 2021 hat der Landesrechnungshof diese Regelung kritisiert. Unabhängig davon, ob die Kreditermächtigungen für Anschlussfinanzierungen oder für Ausgabenfinanzierungen herangezogen werden, können diese nur so lange fortgelten, wie auch das Haushaltsgesetz gilt.¹⁴⁹ Ihre Fortgeltung kann nach Maßgabe der Landesverfassung längstens bis zur Verkündung des neuen Haushaltsgesetzes angeordnet werden.¹⁵⁰

(218) Darüber hinaus werden die unterschiedlichen Kreditermächtigungen in der Haushaltsrechnung 2020 nicht getrennt voneinander dargestellt. Der Landesrechnungshof erwartet schon mit Blick auf den Grundsatz der Haushaltsklarheit, dass die nicht in Anspruch genommenen notlagenbedingten Kreditermächtigungen für den MV-Schutzfonds separat ausgewiesen und nicht mit den fortgeltenden Ermächtigungen für Anschlussfinanzierungen vermischt werden.

(219) Das Finanzministerium teilte mit, dass Kreditermächtigungen nicht zweckbezogen ausgewiesen werden müssten. Es existiere nur eine Gesamtkreditermächtigung. Haushaltsrisch sei die Kreditermächtigung mit der Verbuchung der Krediteinnahme in Höhe von 2,85 Mrd. Euro im Haushalt im Jahr 2020 vollständig in Anspruch genommen worden.

(220) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die notlagenbedingten Ausgabenkreditermächtigungen von den Refinanzierungskreditermächtigungen sauber abgegrenzt werden müssen. Letztere dienen ausschließlich der Ablösung fällig werdender Altkredite. Sie erhöhen die öffentliche Schuldenlast nicht und sind auch nach Inkrafttreten der Schuldenbremse zulässig.

¹⁴⁹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2021, S. 14 f.

¹⁵⁰ Dazu hat der Landesrechnungshof ein Rechtsgutachten bei Prof. Dr. Christian Waldhoff (Humboldt-Universität zu Berlin) eingeholt (vgl. Waldhoff, C. (2020): Die neue Kreditermächtigung für Ausgabendeckungskredite des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Corona-Pandemie).

Anders verhält es sich mit Ausgabenkreditermächtigungen, die nur ausnahmsweise bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, wie z. B. bei der Corona-Pandemie erlaubt sind. Die dann legitime tatsächliche Schuldenaufnahme erhöht den Schuldenstand des Landes. Gleichwohl stellt die tatsächliche Schuldenaufnahme nicht auf einen einzigen Zeitpunkt ab, beispielsweise die Ermächtigung zur Kreditaufnahme, sondern ist „dynamisch, realitäts- und gegenwartsbezogen“.¹⁵¹

Grundgesetz und Landesverfassung verlangen, dass eine haushalterische Neuverschuldung in jeder Phase des Haushaltskreislaufs effektiv verhindert wird (Effektuierungsgebot). Hiergegen verstößt das Vorgehen der Landesregierung.

(221) Tabelle 17 zeigt neben der haushalterischen auch die tatsächliche Schuldenentwicklung des Landes. Ende 2020 betragen die fundierten Schulden¹⁵² des Landes 9.135,8 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr stellt dies eine Erhöhung um 1.058,3 Mio. Euro dar (+13,1 %).

Tabelle 17: Entwicklung der Schulden von 2019 zu 2020, in Euro

	Stand Ende 2019	saldierte Zu- und Abgänge 2019	Entwicklung	Stand Ende 2020
1 Fundierte Schulden	8.077.450.343,08	1.058.319.250,00	13,10%	9.135.769.593,08
2 Schulden aus Kreditmarktmitteln	7.442.362.693,08	930.500.000,00	12,50%	8.372.862.693,08
3 Kredite beim öffentlichen Bereich	635.087.650,00	127.819.250,00	20,13%	762.900.900,00
4 Sonstige Schulden	3.654.270,80	-1.999.514,80	-54,72%	1.654.756,00
1.+4. Gesamtschulden	8.081.104.613,88	1.056.319.735,20	13,07%	9.137.424.349,08
5 Kreditermächtigungen	1.308.214.480,32	1.791.680.750,00	136,96%	3.099.895.230,32
1.+5. haushalterische Gesamtschulden	9.385.664.823,40	2.850.000.000,00	30,37%	12.235.664.823,40

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Sowohl die Schulden aus Kreditmarktmitteln als auch die Schulden beim öffentlichen Bereich sind im Vergleich zu 2019 gestiegen. So erhöhten sich die Kreditmarktschulden von 7.442,4 Mio. Euro um 930,5 Mio. Euro (+12,5 %) auf 8.372,9 Mio. Euro. Die Kredite beim öffentlichen Bereich sind um 127,8 Mio. Euro (+20,1 %) auf 762,9 Mio. Euro gestiegen.

(222) Die Kredite beim öffentlichen Bereich resultieren vollständig aus der Anlagenpolitik des Finanzministeriums für die beiden Sondervermögen „Versorgungsfonds“ und „Versor-

¹⁵¹ Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung, Art. 109 Rn. 191, Stand der Kommentierung: 96. Lieferung, November 2021.

¹⁵² Unter den fundierten Schulden sind Schulden aus Kreditmarktmitteln und Kredite beim öffentlichen Bereich zu verstehen.

gungsrücklage“. Der Landesrechnungshof hat hierzu bereits mehrfach¹⁵³ kritisch Stellung genommen.

(223) Die beiden Sondervermögen investieren ausschließlich in nicht werthaltige „Schuldscheine“ des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Die fehlende Werthaltigkeit hängt damit zusammen, dass die Sondervermögen als nicht rechtsfähige Sondervermögen errichtet wurden. Daher ist nicht das jeweilige Sondervermögen, sondern das Land – als Träger des Sondervermögens – Inhaber der Rechte und Pflichten. Mit den Kreditverträgen (Schuldscheindarlehen) versucht das Land, sich bei sich selbst zu verschulden. Das ist rechtlich nicht möglich. Damit sind die „Schuldscheine“ nicht werthaltig und in den Sondervermögen ist kein tatsächliches Vermögen gebunden.

(224) Durch die nicht mehr stattfindende Investition am Wertpapiermarkt erwirtschaften die Sondervermögen keine tatsächlichen Renditen mehr. Stattdessen zahlt der Steuerzahler die ausbleibenden Renditen durch erhöhte Kreditzinsen: Seit dem Doppelhaushalt 2016/2017 wird das Land ermächtigt, unabhängig vom Kapitalmarktzinsniveau Kredite bei den Sondervermögen zu einer festen Nominalverzinsung von 4,00 % aufzunehmen.

(225) Das Land hätte sich seit 2016 am Kapitalmarkt deutlich günstiger verschulden können. Durch den Abschluss der „Schuldscheingeschäfte“ zu nicht marktgerechten Konditionen belastet das Land damit den Steuerzahler stärker als erforderlich.

Zum anderen verschleiert der nicht marktgerechte Zins seit 2016, dass die Zuführungen an beide Sondervermögen derzeit nicht ausreichen um die notwendige Wertentwicklung zu gewährleisten. Durch die fehlende Investition am Wertpapiermarkt bleiben gleichzeitig Chancen ungenutzt, die eine ausgewogene Mischung verschiedener Anlageformen und -klassen bei überschaubaren Risiken und einem langen Anlagehorizont bietet.

(226) Der Landesrechnungshof weist mit Blick auf die o. g. Darstellungen darauf hin, dass sowohl der Schuldenstand als auch die Zinsausgaben durch die Anlagenpolitik der beiden Sondervermögen verzerrt sind.

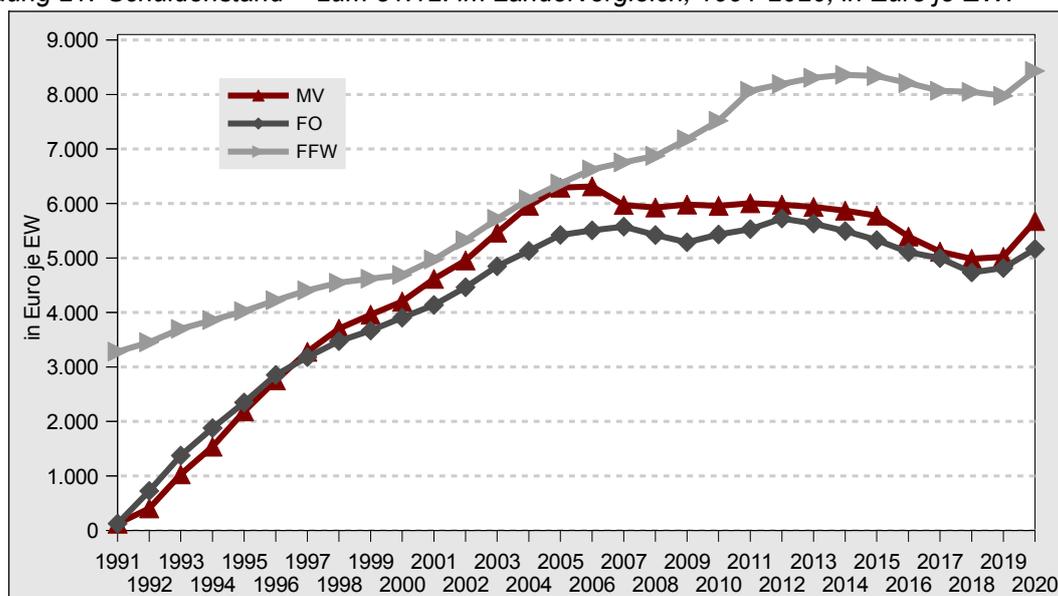
(227) Aus Tabelle 17 geht auch hervor, dass gegenüber 2019 sowohl die fundierten Schulden als auch die Kreditermächtigungen gestiegen sind. In der Summe entspricht die Steigerung der vom Landtag eingeräumten notlagenbedingten Kreditermächtigung von 2,85 Mrd. Euro. Damit bleibt festzuhalten: Das Finanzministerium hat die Ausgabenkreditermächtigung zur Bewältigung der Corona-Pandemie nicht nur vollständig haushalterisch, son-

¹⁵³ 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.

dem teilweise auch tatsächlich in Anspruch genommen. Nicht nachzuvollziehen – weil nicht transparent – ist jedoch, in welcher Höhe dies der Fall ist. Trotz mehrfacher Nachfrage hat der Landesrechnungshof hierzu keine Übersichten erhalten.

(228) Abbildung 21 zeigt die tatsächliche Verschuldung je Einwohner im Ländervergleich anhand von Daten der amtlichen Statistik. In 2020 betrug die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes 5.677 Euro je Einwohner. Gegenüber dem Vorjahr ist diese um 657 Euro je Einwohner gestiegen.

Abbildung 21: Schuldenstand¹⁵⁴ zum 31.12. im Ländervergleich, 1991-2020, in Euro je EW.



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Die Pro-Kopf-Verschuldung bei den FO ist ebenfalls gestiegen. Sie erhöhte sich um 80 Euro je Einwohner und lag Ende 2020 somit bei 5.165 Euro je Einwohner. Bei den FFW stieg die einwohnerbezogene Verschuldung ebenfalls. Schulden in Höhe von 454 Euro pro Einwohner kamen hinzu. Damit betrug die Verschuldung 8.429 Euro je Einwohner.

(229) Abbildung 21 zeigt zudem, dass die tatsächliche Verschuldung am Kapitalmarkt zwischen 2007 und 2019 um rd. 1.300 Euro je Einwohner (bzw. absolut um 2,7 Mrd. Euro) gesunken ist. Die Gesamtilgung ergibt sich aus den haushalterischen Tilgungen zuzüglich den aus den Liquiditätsbeständen geleisteten Tilgungen.¹⁵⁵ Damit sind die in den letzten Jahren

¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁵ Tilgungen aus Liquiditätsbeständen können in dem Umfang geleistet werden, in dem vom Landtag genehmigte Refinanzierungskreditermächtigungen nicht in Anspruch genommen wurden.

in der Haushaltsrechnung ausgewiesen Tilgungen zu niedrig und in der Folge der Schuldenstand höher als tatsächlich.

Daraus ergeben sich aus Sicht des Landesrechnungshofes zwei Probleme. Zum einen besteht gerade im jetzigen Zinsumfeld die Gefahr, dass das Land sich zu schlechteren Konditionen verschulden muss, wenn kurzfristig Liquiditätsbedarf besteht. Zum anderen stellen die europäischen Schuldenregeln auf den Schuldenstand gemäß Finanzstatistik ab. Dies bedeutet, dass erst eine Inanspruchnahme der angesammelten Kreditermächtigungen zu einer Neuverschuldung führt, die gemäß der europäischen Schuldenregeln den Schuldenstand des Landes erhöht.

(230) 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 2020 gab es nur Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen. Diese haben sich im Vergleich zum Vorjahr um 2 Mio. Euro auf 1,6 Mio. Euro weiter reduziert. Während die Lieferungen und Leistungen 2019 in Anspruch genommen wurden, wurde deren Bezahlung erst 2020 fällig.

(231) Der tatsächliche Gesamtschuldenstand des Landes betrug damit zum 31. Dezember 2020 9.137,4 Mio. Euro. Dies ist gegenüber dem Vorjahr insgesamt ein Plus von 1.056,3 Mio. Euro (+13,1 %).

Werden die Kreditermächtigungen zu den fundierten Schulden hinzu addiert, ergibt sich eine haushalterische Verschuldung von 12.235,7 Mio. Euro. Diese hat sich im Vergleich zum Vorjahr um rd. 2.850 Mio. Euro (30,4 %) erhöht.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der in der Vermögensübersicht dargestellte Schuldenstand einen tatsächlichen Wert zeigt, der die Verbindlichkeiten gegenüber Dritten ausweist. Anders stellt sich der ausgewiesene Kapitalvermögensstand dar. So enthält bspw. die Position „Sondervermögen (Nettovermögen)“ beim Kapitalvermögen einen haushalterischen Wert, dem kein tatsächliches Kapital – hier Finanzmittel – für jedes einzelne Sondervermögen gegenübersteht.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es mit Blick auf die Haushaltsgrundsätze Haushaltsklarheit und -wahrheit dringend geboten, durchgehend kenntlich zu machen, ob haushalterische oder tatsächliche Werte dargestellt werden. Andernfalls kann sich auch der

Haushaltsgesetzgeber über den tatsächlichen Stand von Vermögen und Schulden des Landes kein Bild machen.

(232) 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 2020 betrug die implizite Verschuldung aus Versorgungsverpflichtungen für vor dem 1. Januar 2005 in den Landesdienst übernommene Beamtinnen und Beamte 9.475,8 Mio. Euro.

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 2020 netto weitere 98,7 Mio. Euro zugeführt. Damit weist der Versorgungsfonds einen Bestand von nunmehr 570,3 Mio. Euro am Ende des Haushaltsjahres 2020 aus. Die Versorgungsrücklage verfügte Ende 2020 über 210,9 Mio. Euro. Sie stieg damit gegenüber 2019 um 32,2 Mio. Euro.

(233) Der Landesrechnungshof hält die Absicherung der Pensionslasten über die beiden Sondervermögen „Versorgungsfonds“ bzw. „Versorgungsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ für sachgerecht.

(234) Die Landesregierung sollte dennoch ein Konzept erarbeiten, in welchem Umfang der Versorgungsfonds die Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben abdecken soll. Darüber sollte sichergestellt werden, dass die Auskömmlichkeit des Kapitals regelmäßig versicherungsmathematisch überprüft wird. Der Versorgungsfonds sollte in ein regelgebundenes System überführt werden. Hierzu sollten im Vorfeld Festlegungen getroffen werden, wie im Falle einer Überdeckung bzw. Unterdeckung zu verfahren ist.

(235) Die haushaltsrechtliche Ermächtigung, Kredite bei den Sondervermögen zu einer festgelegten Nominalverzinsung aufzunehmen, sollte nicht mehr zur Anwendung kommen.

(236) Das Kapital von Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage sollte nach und nach wieder am Wertpapiermarkt investiert werden. Hierzu sollten die Anlagerichtlinien überprüft werden. Mit dem langfristigen Anlagehorizont der beiden Sondervermögen bestehen auch Ertragschancen. Diese könnten durch eine diversifizierte Anlagestrategie genutzt werden. Die Vorgehensweise des Bundes bei den eigenen Sondervermögen sollte als Orientierung genutzt werden.

(237) Es sollte geprüft werden, die Verwaltung der Sondervermögen einschließlich der Anlageentscheidung vollständig auf die Deutsche Bundesbank zu übertragen. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof erbrachte die Deutsche Bundesbank diese

Dienstleistung kostenlos. Sie verfügt über die notwendigen aufbau- und ablauforganisatorischen Vorkehrungen, die eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Vermögensverwaltung sicherstellt. Darüber hinaus besitzt sie die erforderliche Expertise und die entsprechenden IT-Systeme.

(238) Um den besonderen Stellenwert der Vorsorge für zukünftige Verpflichtungen deutlich zu machen, empfiehlt der Landesrechnungshof seit längerem, die Finanzierung der Pensionsverpflichtungen verfassungsrechtlich zu verankern.

4 Mitteilung nach § 97 Abs. 1 LHO

(239) Die Haushaltsrechnung und die Vermögensübersicht 2020 enthalten 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.

(240) Darüber hinaus bemerkt der Landesrechnungshof aber Folgendes:

- In der Haushaltsrechnung 2020 werden Darlehensforderungen für die Wohnraumbförderung nicht korrekt ausgewiesen (vgl. Abschnitt IV.3.1.3, Tzn. 204 ff.).
- In der Haushaltsrechnung und in der Vermögensübersicht werden neben den tatsächlichen Werten auch haushalterische ausgewiesen. Dadurch kann z. B. das Vermögen des Landes nicht ohne Weiteres nachvollzogen werden. Damit gibt es keine Transparenz für den Haushaltsgesetzgeber (Abschnitt II.1, Tz. 11, Abschnitt IV.3.2, Tzn. 231 ff.).
- Der Ausweis der Kreditermächtigungen in der Haushaltsrechnung 2020 ist intransparent und nicht nachvollziehbar, da insbesondere die unterschiedlichen Arten der Kreditermächtigungen zur Refinanzierung und zur Ausgabendeckung nicht getrennt voneinander dargestellt werden. Während die Nutzung von Refinanzierungskreditermächtigungen keine Änderung des Schuldenstands bewirkt, erhöht die Nutzung von Ausgabenkreditermächtigungen diesen (Abschnitt IV.3.2, Tzn. 218ff.).
- Grundgesetz und Landesverfassung („Schuldenbremse“) verlangen, dass eine Neuverschuldung in jeder Phase des Haushaltskreislaufs effektiv verhindert wird. Der Sonderbericht zur Prüfung des MV-Schutzfonds hat zwar gezeigt, dass die notlagenbedingte Kreditaufnahme für den MV-Schutzfonds grundsätzlich legitim war. Allerdings war schon zum Zeitpunkt des zweiten Nachtragshaushalts 2020 zweifelhaft, ob das Finanzvolumen von 2,85 Mrd. Euro – etwa ein Drittel des damaligen Haus-

haltungsvolumens – angemessen und erforderlich war (vgl. Sonderbericht MV-Schutzfonds).

(241) Der Haushaltsgesetzgeber muss sich in regelmäßigen Abständen einen vollen Überblick über die finanzielle Lage des Landes verschaffen können. Mit den dargestellten Mängeln in der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht ist dies nicht ohne Weiteres möglich. Sie sind schnellstmöglich abzustellen. Anderenfalls wird die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes beeinträchtigt.

V. Feststellungen zur Prüfung der Landesverwaltung

Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums

1 Vollstreckungstätigkeit der Finanzämter

Die Erhebungsstellen stehen unter hohem Arbeitsdruck. Deshalb müssen die Bearbeiter von manuellen Tätigkeiten entlastet werden, wenn diese automatisiert werden können.

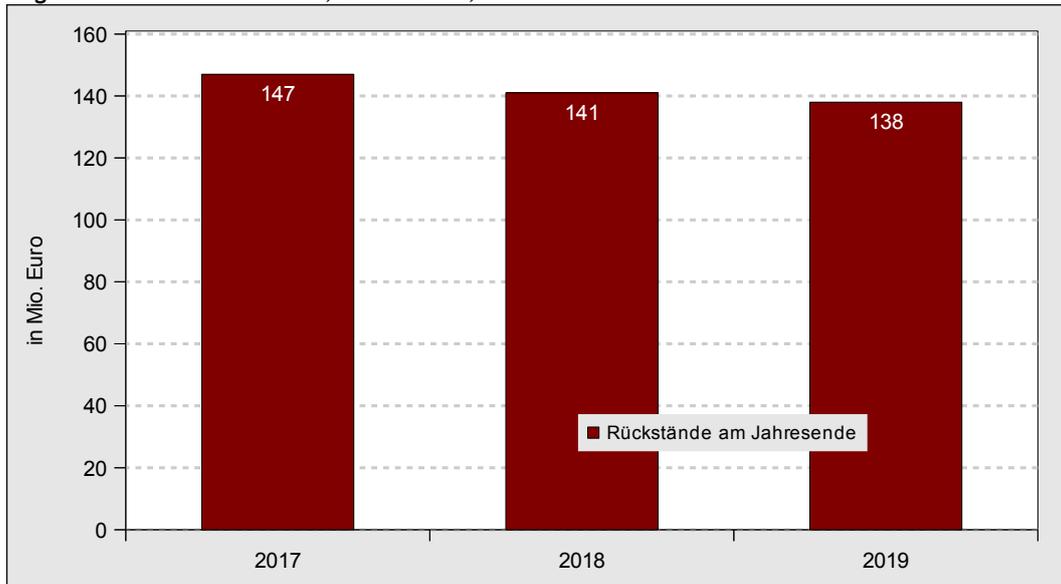
Die Finanzämter müssen bei Steuerrückständen konsequenter die Konten der Steuerschuldner ermitteln und vorhandene Grundstücke sichern. Zudem gewähren sie Vollstreckungsaufschübe oft zu großzügig.

Steuerpflichtige mit Wohnsitz außerhalb Deutschlands sollten ihre Steuern zahlen, bevor die Übertragung im Grundbuch vollzogen wird.

(242) Zahlt ein Bürger seine Steuern nicht, erhält er vom Finanzamt eine Mahnung. Bleibt die Zahlung gleichwohl aus, kündigt das Finanzamt die Vollstreckung an. Für die Vollstreckung zuständig ist die Erhebungsstelle. Sie prüft, welche Vollstreckungsmaßnahme in Betracht kommt. Dabei muss sie die Verhältnismäßigkeit beachten. Neben Forderungspfändungen kann die Erhebungsstelle Sicherungsmaßnahmen bei Grundstücken veranlassen. Zudem kann sie den Vollziehungsbeamten mit der Vollstreckung in bewegliche Sachen beauftragen.

(243) Die jeweils zum Jahresende landesweit bestehenden Rückstände zeigt die folgende Abbildung 22:

Abbildung 22: Gesamtrückstände, 2017-2019, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(244) Der Landesrechnungshof prüfte in drei Finanzämtern insgesamt 84 Fälle aus 2017 bis 2019. In diesen Fällen konnten die Finanzämter die Rückstände nicht vollständig betreiben.

1 Ermittlung der Bankkonten

(245) Das Finanzamt kann beim Bundeszentralamt für Steuern ein Kontenabrufersuchen durchführen. Hierdurch erfährt es von allen inländischen Bankkonten des Vollstreckungsschuldners. Dadurch kann es mögliche Guthaben pfänden.

(246) In zahlreichen Fällen unterließen die Finanzämter Kontenabrufersuchen, obwohl nach Aktenlage keine Hinderungsgründe erkennbar waren.

(247) Der Landesrechnungshof bat das Finanzministerium, die Finanzämter anzuhalten, in den einschlägigen Fällen die Konten der Vollstreckungsschuldner zu ermitteln.

(248) Das Finanzministerium hat die Sachgebietsleiter der Erhebungsstellen diesbezüglich bereits sensibilisiert. Darüber hinaus regelte es, den Kontenabruf bei hohen Rückständen nunmehr obligatorisch durchzuführen.

(249) Der Landesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen des Finanzministeriums.

2 Ausschöpfen der Vollstreckungsmöglichkeiten

(250) Sind die Voraussetzungen für die Vollstreckung gegeben, prüft das Finanzamt, welche Vollstreckungsmaßnahmen in Betracht kommen. Bei mehreren Vollstreckungsmöglich-

keiten sollen die Maßnahmen ergriffen werden, bei denen am schnellsten und sichersten Erfolg zu erwarten ist.

(251) Die Finanzämter ließen in mehreren Fällen Bankguthaben und Mietforderungen der Vollstreckungsschuldner ungepfändet. In anderen Fällen gingen sie Anhaltspunkten für weitere Pfändungsmöglichkeiten nicht nach. So blieben beispielsweise Arbeitslöhne, mutmaßlich bestehende Lebensversicherungen und Ratenzahlungen ungepfändet.

(252) Der Landesrechnungshof forderte, dass die Finanzämter sich bietende Vollstreckungsmöglichkeiten konsequenter nutzen. Sofern die Finanzämter Forderungen nicht pfänden, können andere Gläubiger darauf zugreifen. Dadurch würden die Vollstreckungsmöglichkeiten der Finanzämter eingeschränkt.

3 Sicherung von Grundstücken

(253) Besitzt der Vollstreckungsschuldner ein Grundstück, kann das Finanzamt eine Sicherungshypothek in das Grundbuch eintragen lassen. Ziel ist es, die Steuerschulden im Fall einer Zwangsversteigerung oder Veräußerung aus dem Erlös tilgen zu können. Bis Mai 2017 erhielt die Erhebungsstelle eine Veräußerungsanzeige zu jeder Grundstücksübertragung. So gelang es oft, auf den Verkaufserlös mittels Pfändung zuzugreifen. Für die Sichtung der Veräußerungsanzeigen wurden aber erhebliche personelle Ressourcen gebunden. Seitdem erfährt die Erhebungsstelle nicht mehr unmittelbar von der Übertragung. Stattdessen soll die Erhebungsstelle alle Sicherungsmaßnahmen bei Grundstücken konsequent durchführen.

(254) In mehreren Fällen ließen die Finanzämter keine Sicherungshypotheken eintragen, obwohl dies nach Aktenlage geboten erschien. Sie gewährten vereinzelt Ratenzahlungen, ohne zuvor das Grundstück zu sichern.

(255) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen die Finanzämter bei Grundstücken konsequent Sicherungshypotheken eintragen lassen. Lediglich in begründeten Einzelfällen können die Finanzämter hierauf verzichten.

(256) Das Finanzministerium hat die Erhebungsstellen auf die frühzeitige Eintragung einer Sicherungshypothek hingewiesen.

(257) Der Landesrechnungshof hält die Hinweise des Finanzministeriums an die Finanzämter für richtig.

4 Automatisierte statt manueller Datenbankabfragen

(258) Die Bearbeiter führen umfangreiche Abfragen (z. B. zum Grundbuch) durch, um die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Schuldner zu ermitteln. Diese Abfragen erfol-

gen für jeden Fall manuell. Das ist sehr zeitaufwendig. Zudem sind viele Abfragen unnötig, da die Bearbeiter nicht wissen können, ob die aufgerufenen Datenbanken nützliche Angaben enthalten.

(259) Der Arbeitsaufwand ließe sich deutlich verringern, wenn die Abfragen automatisiert erfolgten. Die Sachbearbeiter hätten dann sofort einen umfassenden Überblick über die zum Vollstreckungsschuldner gespeicherten Daten und könnten mit der Vollstreckung unmittelbar beginnen.

(260) Nach Schätzung des Landesrechnungshofes ergäbe sich allein durch wegfallende manuelle Recherchen ein Einsparpotential von mindestens 144.000 Euro jährlich. Deshalb hat er das Finanzministerium gebeten zu prüfen, ob die manuellen Abfragen durch automatisierte ersetzt werden können.

5 Gewährung von Vollstreckungsaufschub

(261) Soweit die Vollstreckung mit einem unangemessenen Nachteil für den Schuldner einherginge, kann das Finanzamt sie einstweilen einstellen oder beschränken oder eine Vollstreckungsmaßnahme aufheben (Vollstreckungsaufschub). Nachteile, die üblicherweise mit der Vollstreckung zusammenhängen, sind nicht von vorne herein als unangemessen anzusehen. So hält auch das Finanzministerium eine restriktive Anwendung des Vollstreckungsaufschubs für geboten.

(262) In mehreren Fällen beanstandete der Landesrechnungshof die Vollstreckungsaufschübe. Die Finanzämter hatten sie gewährt, ohne dass die Vollstreckung unangemessen erschien.

(263) Der Vollstreckungsaufschub muss die Ausnahme sein. Der Schuldner hat die Nachteile hinzunehmen, die ihm durch eine angemessene Vollstreckungsmaßnahme entstehen. Ob die Vollstreckung unangemessen ist, müssen die Finanzämter in jedem Einzelfall feststellen.

(264) Der Landesrechnungshof hat das Finanzministerium gebeten, die Finanzämter anzuhalten, den Vollstreckungsaufschub restriktiver anzuwenden.

(265) Das Finanzministerium hat eine Auswertung der Feststellungen bereits vorgenommen.

(266) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

6 Steuerpflichtige mit Wohnsitz außerhalb Deutschlands

(267) Veräußert der Steuerpflichtige sein Grundstück, wird das für die Ertragsteuer zuständige Finanzamt hierüber informiert. Anschließend prüft es, welche steuerlichen Folgen sich hieraus ergeben.

(268) Dem Landesrechnungshof wurden drei Fälle bekannt, in denen Steuerpflichtige ohne Wohnsitz in Deutschland ihre Beteiligungen veräußerten. Zu diesen Beteiligungen gehörten auch Grundstücke. Die Finanzämter erfuhren von den Veräußerungen, ermittelten die fälligen Steuern erst bei der Einkommensteuerveranlagung. Die Steuerforderungen von mehr als 3 Millionen Euro zahlten die Steuerpflichtigen nicht. Da sie kein weiteres Vermögen in Deutschland hatten, konnten die Finanzämter keine Vollstreckung durchführen. Sie stellten zwischenstaatliche Amtshilfeersuchen, deren Ausgang ungewiss ist. Die Rückstände haben sich mittlerweile auf mehr als 5 Mio. Euro aufsummiert.

(269) Der Landesrechnungshof hält den drohenden Steuerausfall von mehreren Millionen Euro für nicht hinnehmbar. Ihm ist bewusst, dass die Vollstreckungsmöglichkeiten des Finanzamts sehr eingeschränkt sind. Denn zahlt der im Ausland lebende Steuerpflichtige nicht, kann das Finanzamt zumeist weder auf Einnahmen noch auf Vermögen im Inland zugreifen. Es bleibt nur, ein zwischenstaatliches Amtshilfeersuchen zu stellen.

(270) Steuerpflichtige mit Wohnsitz außerhalb Deutschlands sollten ihre Steuern zahlen, bevor die Übertragung im Grundbuch vollzogen wird.

(271) Der Landesrechnungshof hat das Finanzministerium gebeten zu prüfen, wie die Erhebung in vergleichbaren Fällen sichergestellt werden kann.

2 Förderung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden – Leuchtturmprojekte des Landes

Das Land erreicht bei der energetischen Optimierung seiner Liegenschaften nicht die Vorreiterrolle, die es nach dem Strategiepapier „*Energieland 2020 – Gesamtstrategie für Mecklenburg-Vorpommern*“ anstrebt. Die Ziele des Landes zur Erhöhung der Energieeffizienz sind nicht hinreichend konkret formuliert. Es fehlen auch zeitliche Vorgaben. Der Umsetzungsprozess kann so nicht gesteuert und evaluiert werden.

Das Finanzministerium misst der Leitstelle für Nachhaltiges Bauen zwar eine erhebliche Bedeutung bei. Die Leitstelle ist als organisatorische Einheit im Finanzministerium aber weder erkennbar noch ist ihr Personalbedarf ermittelt.

Der Neubau eines Polizeidienstgebäudes ist als Leuchtturm- bzw. Pilotprojekt des nachhaltigen Bauens deklariert. Praxiserfahrungen wurden jedoch weder evaluiert noch standen sie bei einem Wiederholungsneubau zur Verfügung. Informationstransfer und Wissensmanagement in der Staatlichen Bau- und Liegenschaftsverwaltung sind für die Bereiche Energieeffizienz und nachhaltiges Bauen nicht in ausreichendem Maße gewährleistet.

(272) Der Landesrechnungshof hat die Aufgabenstellung und die Herangehensweise bei der Umsetzung des vom Finanzministerium eingerichteten Projektes „Landesliegenschaften – Nutzungskosten und Energiemanagement“ geprüft. Ebenso hat er Arbeit und Wirkung der seit 2012 eingerichteten Leitstelle für Nachhaltiges Bauen beim Finanzministerium betrachtet.

Das Finanzministerium ist zuständig für das Nachhaltige Bauen. Es war Fachaufsicht für den Landesbau im bis zum 31. Dezember 2019 bestehenden Betrieb für Bau und Liegenschaften M-V (BBL M-V). Nachfolgeorganisation des BBL M-V ist die Staatliche Bau- und Liegenschaftsverwaltung (SBL M-V).

1 Klimapolitische Ziele des Landes und Vorbildwirkung des Staatlichen Hochbaus

(273) Die Landesregierung hat *im Jahr 2009* ihre energiepolitische Strategie „*Energieland 2020 – Gesamtstrategie für Mecklenburg-Vorpommern*“¹⁵⁶ (Strategiepapier) vorgestellt.

¹⁵⁶ Drs. 5/2551 Unterrichtung durch die Landesregierung „Gesamtstrategie ‚Energieland 2020‘ für Mecklenburg-Vorpommern“ vom 29. April 2009.

Die „*Energiepolitische Konzeption für Mecklenburg-Vorpommern*“¹⁵⁷ benennt keine eigenen Ziele für den staatlichen Hochbau des Landes. Sie verweist lediglich auf einzelfallbezogene energetische Maßnahmen zur Effizienzsteigerung sowohl bei Neubaumaßnahmen als auch bei Sanierungen und Grundinstandsetzungen.

Die Koalitionsvereinbarung für die 6. Legislaturperiode 2011 bis 2016 legt unter Nr. 57 dar: „*Dem staatlichen Hochbau kommt eine Vorbildfunktion im Rahmen der neuen Energiepolitik zu.*“¹⁵⁸ Die Koalitionsvereinbarung für die 7. Legislaturperiode 2016 bis 2021 enthält unter Nr. 85 folgenden Passus: „*Der Betrieb für Bau und Liegenschaften soll die Wärmeerzeugung für die Landesliegenschaften nachhaltig und energieeffizienter gestalten.*“¹⁵⁹

(274) Seit Oktober 2009 sind die bundesrechtlichen energetischen Vorgaben zur Energieeffizienz mehrfach erheblich verschärft worden. Will das Land eine Vorbildfunktion bei der energetischen Optimierung seiner Liegenschaften einnehmen, muss es bei seinem Gebäudebestand allgemein oder zumindest bei Leuchtturmprojekten¹⁶⁰ die Unterschreitung dieser Vorgaben anstreben. Dies ist schon aufgrund der Verschärfung der Vorgaben zur Energieeffizienz mit immer höheren Projektkosten verbunden. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis wird damit zunehmend ungünstiger. Das Finanzministerium sollte prüfen, ob das Land wie noch im Strategiepapier bei der energetischen Sanierung seines Gebäudebestands weiterhin eine Vorreiterfunktion für sich reklamieren kann.

(275) Das Finanzministerium räumt ein, dass die SBL M-V den eigenen Ansprüchen an die im Rahmen des Strategiepapiers beanspruchte Vorreiterrolle aktuell nicht im gewünschten Umfang gerecht werde. Ziel sei es, die Verbesserung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden künftig wieder zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit zu machen. Der Gebäudebestand des Landes solle weiterhin bei gleichzeitiger Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten energetisch ertüchtigt werden. Es treffe zu, dass durch die Verschärfung der energetischen Vorgaben deren Erfüllung zunehmend mit höheren Aufwendungen bei der Erstinvestition verbunden sei. Die angestrebte Verringerung der Verbräuche für den Gesamtgebäudebestand solle durch eine Sanierung der Gebäude entsprechend den gesetzlichen Vorgaben bzw. auch durch deren teilweise Übererfüllung und durch ergänzende Leuchtturmprojekte erreicht werden.

¹⁵⁷ Drs. 6/3724 Unterrichtung durch die Landesregierung „*Energiepolitische Konzeption für Mecklenburg-Vorpommern*“ vom 20. Februar 2015.

¹⁵⁸ Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU Mecklenburg-Vorpommern für die 6. Wahlperiode 2011-2016.

¹⁵⁹ Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU Mecklenburg-Vorpommern für die 7. Wahlperiode 2016-2021.

¹⁶⁰ Bei Leuchtturmprojekten, die eine besondere Projektzielsetzung haben, soll eine Unterschreitung der verbindlichen energetischen Standards erprobt werden.

(276) Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Land auch zukünftig bei einzelnen Baumaßnahmen die zwischenzeitlich verschärften energetischen Vorgaben übererfüllen möchte.¹⁶¹ Er erwartet, dass die Wirtschaftlichkeit dieser Projekte im Planungsstadium durch entsprechende Untersuchungen nachgewiesen wird.

2 Umsetzung des nachhaltigen Bauens

(277) Die Einhaltung der Kriterien des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude (BNB) wurde für Hochbaumaßnahmen des Landes nicht allgemein vorgeschrieben. Nach dem BNB wird das Teilkriterium Energieeffizienz je nach Unterschreitungsgrad der Mindestanforderung der Energieeinsparungsverordnung (EnEV) mit mehr oder weniger Punkten bewertet. Maßgeblich für die SBL M-V ist die Einhaltung der energetischen Anforderungen nach der aktuellen EnEV¹⁶². Das Land hat jedoch im Einzelfall Bauprojekte in Anlehnung an das BNB geplant.

(278) Das Finanzministerium gab im Rahmen einer Länderumfrage 2015 zum nachhaltigen Bauen an, über keine Projekterfahrungen zur Zertifizierung nach dem BNB zu verfügen. Die Mehrkosten könne es nicht benennen. Der finanzielle Mehraufwand für die Errichtung eines besonders nachhaltigen Gebäudes sei zudem grundsätzlich kaum seriös einschätzbar. Die Mehrkosten hingen von der Größe der Baumaßnahme und vom Maß der Nachhaltigkeit ab. Nicht alle nachhaltigen Kriterien seien einer monetären Bewertung zugänglich.

(279) Der fehlende Überblick des Landes über den mit der Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen verbundenen Kosten- und Personalaufwand erschwert die korrekte Veranschlagung notwendiger Haushaltsmittel und die Einwerbung entsprechender Stellen. Die Ziele des Landes zum Nachhaltigen Bauen – und damit auch zur energetischen Optimierung des Gebäudebestands – sind nicht hinreichend konkret formuliert. Es bleibt offen, in welchem Umfang das Land durch Neubauvorhaben und Bestandssanierungen die Energieeffizienz seiner Liegenschaften verbessern möchte. Auch gibt es hierzu keine zeitliche Vorgabe. Das Land kann den Umsetzungsprozess nicht steuern und evaluieren, solange es an konkreten energetischen Zielen des nachhaltigen Bauens fehlt. Das Land sollte daher die Nachhaltigkeitsziele mit quantitativen Kenngrößen und einer Terminplanung konkretisieren und ein eigenes Regelwerk erlassen. Das Finanzministerium sollte ermitteln, welcher Aufwand für nachhaltiges Bauen erforderlich ist.

¹⁶¹ Das Finanzministerium hat zwischenzeitlich mit Erlass vom 3. Mai 2022 „Energieeffizienzfestlegungen für klimaneutrale Neu-/Erweiterungsbauten, Gebäudesanierungen und Anmietungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ getroffen.

¹⁶² Vom 18. November 2013, BGBl. I S. 3951.

2.1 Leitstelle für Nachhaltiges Bauen

(280) Die Leitstelle für Nachhaltiges Bauen (im Folgenden Leitstelle) im Finanzministerium sollte mit Vertretern des BBL M-V und des Finanzministeriums besetzt sein. Sie hatte bei ihrer Einrichtung im Jahre 2012 u. a. die Aufgabe, den Erfahrungsaustausch zwischen den Nachhaltigkeitsstellen des Bundes und der Länder einerseits und dem BBL M-V andererseits zu intensivieren. Die Leitstelle wird im Verbund mit der Länderarbeitsgruppe „*BNB - Bauen für die Zukunft*“ tätig. Sie soll eine qualifizierte Begleitung von ausgewählten Baumaßnahmen des Landes in Anlehnung an den Leitfaden Nachhaltiges Bauen des Bundes (LFNB) gewährleisten. Im Organigramm des Finanzministeriums ist die Leitstelle als eigenständige Organisationseinheit nicht erkennbar.

Das fortlaufend zu aktualisierende BNB-Wissen ist darüber hinaus nicht systematisch durch Schulungen an die BNB-Koordinatoren in der SBL M-V weitergegeben worden.

Aussagen zum erforderlichen Personaleinsatz bei Umsetzung der Aufgaben des nachhaltigen Bauens (Nachhaltigkeitsbewertung) konnte das Finanzministerium nicht treffen. Derzeit ist die Leitstelle mit einer Mitarbeiterin besetzt, die noch diverse andere Aufgaben hat.

(281) Das Finanzministerium sollte die Leitstelle als Kompetenzzentrum Nachhaltiges Bauen mit eigenen Zuständigkeiten und Aufgaben organisieren. Dies entspräche der zunehmenden Bedeutung von Nachhaltigkeits- bzw. Energieeffizienzaspekten bei Bauvorhaben. Das Kompetenzzentrum sollte den Informations- und Erfahrungsaustausch über Energieeffizienz- und Nachhaltigkeitsprojekte zwischen den Staatlichen Bau und Liegenschaftsämtern (SBLÄ) und den Nachhaltigkeitsstellen des Bundes und der Länder gewährleisten und intensivieren. Das Finanzministerium sollte den Personalbedarf für diese Aufgaben ermitteln und die Zusammenarbeit der Leitstelle mit den SBLÄ regeln.

(282) Das Finanzministerium teilte zur Arbeit der Leitstelle mit, dass organisatorische Veränderungen erhebliche personelle Ressourcen in allen Bereichen der SBL M-V gebunden hätten. Die Bearbeitung einiger Fachaufgaben sei deshalb in der Priorität zurückgestuft worden. Es werde die Ausführungen des Landesrechnungshofes zur organisatorischen Ausgestaltung und personellen Ausstattung der Leitstelle in künftige Organisationsüberlegungen einfließen lassen.

(283) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Finanzministerium dies zeitnah angeht.

2.2 Projektauswahl

(284) Mit der Einrichtung der Leitstelle 2012 wählte das Finanzministerium als ein Bauprojekt, das in Anlehnung an den LFNB geplant werden sollte, das Polizeidienstgebäude He-

ringsdorf aus. Das Finanzministerium hat nach eigener Angabe bislang keine Auswahlkriterien festgelegt. Die Leitstelle wäge die Eignung einer Maßnahme im Einzelfall ab. Das Neubauvorhaben Polizeidienstgebäude Heringsdorf habe als Einstiegsprojekt gedient. Es habe unter anderem ein Wiederverwendungsprojekt mit Vorbildwirkung entstehen sollen.

(285) Das Verfahren zur Projektauswahl ist nicht geregelt und damit nicht transparent. Von den für die Zertifizierung¹⁶³ vorgesehenen Maßnahmen konnten lediglich zwei mit Zertifikat abgeschlossen werden.

(286) Das Finanzministerium teilte mit, dass Zertifikate erst nach Abschluss der Baumaßnahme vergeben würden. Drei weitere für die Zertifizierung vorgesehene Projekte seien noch nicht abgeschlossen, ein weiteres nachhaltiges Vorhaben sei aktuell in der Planung.

(287) Der Landesrechnungshof erwartet mit Blick auf die beabsichtigte Zertifizierung von Maßnahmen entsprechend dem BNB, dass das Finanzministerium ein transparentes Verfahren zur Auswahl dieser Maßnahmen entwickelt. Er erwartet außerdem, dass das Finanzministerium als Fachaufsicht für den Landesbau zeitnah ein eigenes Regelwerk erlässt und anwendbare Teile aus dem LFNB übernimmt. Das Regelwerk ist regelmäßig an die gesetzlichen energetischen Vorgaben anzupassen.

3 Betriebsüberwachung und Energiemanagement

(288) Seit 2016 liegt ein „*Konzept für ein Energiemanagementsystem im BBL M-V*“ (Energiemanagement-Konzept) vor. Im Rahmen der Betriebsführung und Betriebsüberwachung sollte der BBL M-V gemäß Konzept ein Energiecontrolling durchführen. Ein umfassendes Energiecontrolling sei grundlegend für ein effizientes Energiemanagement.

Nach Aussage des Finanzministeriums war ab 2016 folgende Vorgehensweise geplant: *„Auf der Grundlage der energetischen Gebäudebestandsanalyse werden in den kommenden Jahren die priorisierten Maßnahmen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel umgesetzt.... Für bedeutende Liegenschaften werden Liegenschaftsenergiekonzepte (LEK) aufgestellt und umgesetzt.“* Kriterien zur Identifizierung von „*bedeutenden Liegenschaften*“ hat das Finanzministerium nicht vorgelegt.

(289) Im Jahr 2020 lagen lediglich für zwei Landesliegenschaften Liegenschaftsenergiekonzepte vor. Die im Energiemanagement-Konzept vorgesehene detaillierte energetische Gebäudebestandsanalyse für den gesamten Gebäudebestand steht noch aus. Liegenschafts-

¹⁶³ Mit Zertifizierung nach dem BNB-Regelwerk wird bestätigt, dass ein Gebäude bei Gesamtgewichtung der Nachhaltigkeitskriterien ein bestimmtes Qualitätsniveau (z. B. Gold oder Silber Standard) erreicht.

energiekonzepte wurden also bisher nicht in ausreichendem Maße aufgestellt und umgesetzt. Damit fehlt es an einer belastbaren Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für Energieeffizienzvorhaben. Wegen fehlender Messeinrichtungen werden derzeit nicht für alle Landesliegenschaften die Verbrauchsdaten gebäudescharf erhoben. Es fehlt die Grundlage für eine Priorisierung von Baumaßnahmen mit energetischem Bezug.

(290) Das Finanzministerium teilte mit, dass mit der langfristigen Portfolioentwicklungsplanung ermittelt werde, ob ein Liegenschaftsenergiekonzept erforderlich sei. Der Bedarf könne auch aus der Bewirtschaftung heraus oder im Rahmen der Planung einer Baumaßnahme abgeleitet werden.

Eine Aussage über die Energieverbräuche zu jedem einzelnen Gebäude sei derzeit nicht möglich. Die Ermittlung des spezifischen Energieverbrauchs sei insbesondere aufgrund des Umfangs der zu erfassenden Parameter und der damit verbundenen Datenpflege nur mit besonders hohem Aufwand möglich. Mit der Auswertung der Gebäude gleicher Nutzung erhalte man für den jeweiligen Gebäudebereich überschlägig eine Rangfolge. Mit der sich anschließenden Feinanalyse könnten gezielt die Ursachen für die Abweichung ermittelt und ggf. Maßnahmen zur Abhilfe umgesetzt werden. Die vollständige Umsetzung des Messstellenkonzeptes solle zeitnah erfolgen. Die Definition einheitlicher Zuordnungsschlüssel werde stetig weiterentwickelt, um den Datenaustausch zu erleichtern und fehlerhafte Zuordnungen zu vermeiden.

(291) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Verbrauchsdaten für den gesamten Gebäudebestand wie im Energiemanagement-Konzept vorgesehen umfassend ermittelt und anhand von energetischen Leistungskennzahlen analysiert werden. Nur so sind eine Priorisierung von Baumaßnahmen mit energetischem Bezug und ein zielgerichteter Mitteleinsatz möglich. Das Finanzministerium sollte sich mit Nachdruck für eine zügige Weiterentwicklung und die Auswertung der gesammelten Daten verwendet.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass ohne eine Gesamtbetrachtung der Lebenszykluskosten keine belastbare Wirtschaftlichkeitsrechnung für Energieeffizienzvorhaben erstellt werden kann. Er erwartet deshalb, dass das Finanzministerium für bedeutende Liegenschaften Energiekonzepte erarbeitet.

4 Projekte des nachhaltigen Bauens

4.1 Polizeidienstgebäude Heringsdorf

(292) Das Neubauvorhaben Polizeidienstgebäude Heringsdorf sollte als Einstiegsprojekt zur Planung in Anlehnung an den LFNB und zur Anwendung des Bewertungssystems Nach-

haltiges Bauen für Bundesgebäude (BNB) dienen. Es sollte unter anderem ein Wiederverwendungsprojekt mit Vorbildwirkung entstehen.

(293) Nicht alle Maßnahmen wurden so umgesetzt, wie sie in der genehmigten Planungsunterlage dargestellt sind. Dies betrifft insbesondere die Maßnahmen, die auf die Erhöhung von Gesundheit, Behaglichkeit und Nutzerzufriedenheit abzielen, die sogenannten „weichen Kriterien“ des BNB. So entspricht beispielsweise der Automatisierungsgrad der Beleuchtung mit anwesenheits- und tageslichtabhängiger Regelung nicht den Bedürfnissen der Beschäftigten der Dienststelle. Darüber hinaus wurden Fußbodenbeläge und akustische Maßnahmen anders als geplant ausgeführt.

(294) Die Übergabe des Bauwerks fand im September 2017 statt. Für die Folgejahre lagen keine validen Energieverbrauchsdaten vor. Eine Messeinrichtung für die von der Wärmepumpe erzeugte Wärmeenergie war nicht eingebaut worden. Zudem wurde auch der Stromverbrauch durch die Wärmepumpe nicht separat ausgewiesen.

Das Facilitymanagementhandbuch des BBL M-V schreibt vor, dass die Erfolgskontrolle des prognostizierten Energieverbrauchs von der Betriebsüberwachung im späteren Betrieb durchzuführen ist. Ein Abgleich der Verbrauchswerte aus dem realen Betrieb des Polizeidienstgebäudes Heringsdorf mit den errechneten Planungsdaten oder den Angaben im Energiebedarfsausweis wurde nicht vorgenommen.

Die technischen Anlagen im Gebäude weisen einen hohen Automatisierungsgrad auf und sind untereinander vernetzt. Das Aufschalten dieser Gebäudeleittechnik (GLT) auf eine Managementzentrale beim zuständigen Staatlichen Bau- und Liegenschaftsamt ist möglich, aber bisher nicht erfolgt.

(295) Insbesondere bei einem BNB-Leuchtturmprojekt wie dem Polizeidienstgebäude Heringsdorf hätte ein Abgleich der Planungswerte zum Energieverbrauch mit den tatsächlichen Verbräuchen vorgenommen werden müssen.

Um eine ordnungsgemäße Betriebsüberwachung zu gewährleisten, sollten der bisher versäumte Einbau einer Messeinrichtung für die Wärmepumpe und die Aufschaltung der GLT auf eine Zentrale des zuständigen Staatlichen Bau- und Liegenschaftsamts erfolgen.

Der Landesrechnungshof hält es überdies für dringend geboten, dass das Finanzministerium unter Berücksichtigung des Nutzerverhaltens bautechnische Standardanforderungen an energieeffiziente Gebäude formuliert, die praktikabel und wirtschaftlich sind.

(296) Das Finanzministerium räumt Versäumnisse bei der Betriebsüberwachung und Evaluation ein. Zum 1. Januar 2020 sei im Staatlichen Bau- und Liegenschaftsamt Greifswald ein

Dienstposten Betriebsüberwachung eingerichtet worden. Damit könne zukünftig eine ordnungsgemäße Betriebsüberwachung gewährleistet werden. Der Energieausweis sei unter Zugrundelegung der energetischen Eigenschaften des fertiggestellten Gebäudes aufgestellt worden. Die offizielle Registrierung des Ausweises sei aufgrund personeller Engpässe des Fachplanungsbüros erst im Februar 2019 erfolgt.

Die Messpunkte seien vorhanden und mit der GLT verbunden. Jedoch habe es technische Schwierigkeiten in der Aufschaltung der Messtechnik auf die entsprechende Managementebene gegeben. Eine Aufschaltung werde zeitnah erfolgen.

(297) Der Landesrechnungshof merkt an, dass die Ausstellung und Übergabe des Energieausweises in Zukunft unverzüglich nach der Fertigstellung des Gebäudes erfolgen sollte.

4.2 Polizeidienstgebäude Sanitz

(298) Das Polizeidienstgebäude Sanitz ist gemäß der genehmigten Planung ein „Wiederholungsneubau „PR/KK ASt Heringsdorf“. Mit dem Wiederholungsneubau Polizeidienstgebäude Sanitz hat das zuständige Staatliche Bau- und Liegenschaftsamt Rostock ein Vorhaben nach Maßgabe des Polizeidienstgebäudes Heringsdorf geplant. Ein fachlicher Austausch zwischen den zuständigen Bauverwaltungen erfolgte jedoch nicht. In den „Wiederholungsneubau“ Polizeidienstgebäude Sanitz sind daher keine Erfahrungen aus der Bauausführung und dem Betrieb des Polizeidienstgebäudes Heringsdorf eingeflossen.

(299) Das Finanzministerium teilt mit, die Baumaßnahmen in Heringsdorf und Sanitz seien durch dasselbe Planungsbüro umgesetzt worden. Es sei anzunehmen, dass die Erfahrungen des Planungsbüros mit dem Dienstgebäude Heringsdorf in die Bauausführung des Dienstgebäudes Sanitz eingeflossen seien.

(300) Der Landesrechnungshof merkt hierzu an, dass der fachliche Austausch zwischen den zuständigen Staatlichen Bau- und Liegenschaftsämtern im Planungsstadium des „Wiederholungsneubaus“ Sanitz hätte erfolgen müssen.

(301) Die Leitstelle hätte dafür sorgen müssen, dass diese Informationen in den Planungsprozess einfließen. Die in der Praxis gesammelten und gemachten Informationen, Erfahrungen und Bewertungen der SBL M-V sollten für Wiederholungsneubauten und -projekte vollständig dokumentiert und aufbereitet werden und zeitnah zur Verfügung stehen. Informationstransfer und Wissensmanagement in der SBL M-V sind für die Bereiche Energieeffizienz und nachhaltiges Bauen zur Zeit nicht in ausreichendem Maße gewährleistet.

3 Baumängel an Hochbauten des Landes und Finanzierung der Mängelbeseitigung

Nur mit einem effektiven Abnahme- und Gewährleistungsmanagement kann sichergestellt werden, dass Mängelansprüche bei Bauvorhaben des Landes innerhalb der Verjährungsfrist durchgesetzt werden. Dies verhindert, dass der Landeshaushalt mit vermeidbaren Ausgaben belastet wird. Das Abnahme- und Gewährleistungsmanagement der Staatlichen Bau- und Liegenschaftsverwaltung weist in der Gesamtschau jedoch vielfältige und wiederkehrende Mängel auf.

(302) Das Land muss während der Verjährungsfrist auftretende Mängel fristgerecht geltend machen. Wenn das nicht gelingt, belastet die Beseitigung von Baumängeln bei Hochbaumaßnahmen des Landes den Landeshaushalt mit Ausgaben. Das Land muss als Bauherr für die Beseitigung von Baumängeln aufkommen, die außerhalb der Verjährungsfrist für Mängelansprüche auftreten.

(303) Der Lauf der Verjährungsfrist für Mängelansprüche beginnt mit der Abnahme einer Werk- bzw. Bauleistung. Gegenstand der Prüfung war deshalb das Abnahme- und Gewährleistungsmanagement der Staatlichen Bau- und Liegenschaftsverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (SBL M-V). Als Prüfungszeitraum wurden die Jahre 2012 bis 2016 festgelegt. Dies geschah mit Blick auf den Beginn des Prüfungsverfahrens im Dezember 2020 und auf die vierjährige Verjährungsfrist für Mängelansprüche¹⁶⁴. Der Landesrechnungshof prüfte das Abnahme- und Gewährleistungsmanagement bei insgesamt fünf Baumaßnahmen mit Gesamtbaukosten von mehr als 1 Mio. Euro. Bei diesen Maßnahmen wurden die gesamten Leistungen nach Angaben des Finanzministeriums im Prüfungszeitraum abgenommen.¹⁶⁵

1 Rechnungslegung

(304) Bei vielen Baumaßnahmen hat die SBL M-V die Leistungen frühzeitig abgenommen und die Gebäude an die nutzende Dienststelle übergeben. Die Rechnungslegung (haushalterische Abrechnung) hat sie jedoch erst 7 bis 14 Jahre nach Abnahme bzw. Übergabe an den Nutzer durchgeführt.

Der erhebliche Zeitabstand zwischen der Abnahme der Bauleistungen und der Rechnungslegung erschwerte die Prüfung des Abnahme- und Gewährleistungsmanagements. In mehre-

¹⁶⁴ § 13 Abs. 4 Nr. 1 Satz 1 VOB/B.

¹⁶⁵ Im Prüfungsverfahren stellte sich heraus, dass die Abnahme vielfach schon vor dem Jahr 2012 erfolgt war (s. Tzn.304 ff.).

ren Fällen waren die Projektleitung und sonstige Auskunftspersonen nicht mehr im Dienst, hatten ihren Aufgabenbereich gewechselt oder verfügten nicht mehr über eigene Aufzeichnungen wie etwa Handakten.

Die SBL M-V hat die Vorschriften zur Aufbewahrung der Rechnungslegungsunterlagen mehrfach nicht eingehalten. Die Unterlagen waren nicht mehr oder nur noch unvollständig erhalten.

(305) Die verspätete Rechnungslegung birgt die Gefahr, dass eine klare Trennung zwischen investiven Ausgaben (Instandsetzungsmaßnahmen und Entwicklungsmaßnahmen) und Ausgaben für den Bauunterhalt nicht mehr möglich ist. Eine deutlich nachlaufende Rechnungslegung erschwert zudem die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsausführung.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass in Einzelfällen Ausgaben für die Mängelbeseitigung auf die Haushaltsstelle der Baumaßnahme gebucht worden sind, obwohl noch Mängelansprüche bestanden. Die Abstände zwischen Abnahme und Rechnungslegung müssen deutlich verringert werden. Die Rechnungslegung sollte so früh wie möglich nach Abnahme der Gesamtleistungen erfolgen.

(306) Das Finanzministerium erklärte, es teile die Einschätzungen des Landesrechnungshofes.

(307) Das Finanzministerium hat sicherzustellen, dass die Regeln zur Aufbewahrung und Archivierung von Rechnungslegungsunterlagen eingehalten werden. Es sollte außerdem verbindliche sachgerechte Fristen für die Rechnungslegung festlegen.

2 Erfassung verjährter Mängelansprüche

(308) Die SBL M-V hat bislang nicht erfasst, ob und in welchen Fällen Mängelansprüche verjährten. Im Rahmen des Prüfungsverfahrens versuchte sie, auf Bitte des Landesrechnungshofes verjährte Mängelansprüche zu ermitteln. Dies blieb erfolglos. Grund dafür dürften die vielfach sehr spät erfolgte Rechnungslegung und die lückenhaften Rechnungslegungsunterlagen sein.

(309) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Finanzministerium, sicherzustellen, dass die SBL M-V zukünftig dokumentiert, wann Mängelansprüche verjähren.

Wenn die Verjährung dennoch eintritt, muss dies dokumentiert werden, um eine Ursache ermitteln zu können.

3 Elektronisches Projekthandbuch

(310) Die Projektleitung ist verpflichtet, während der Maßnahme alle wesentlichen Vorgänge in einem elektronischen Projekthandbuch zu dokumentieren. Diese Verpflichtung hat die SBL M-V nicht in ausreichendem Maße durchgesetzt. Elektronische Projekthandbücher konnten dem Landesrechnungshof nicht zur Verfügung gestellt werden.

(311) Das Finanzministerium teilte hierzu mit, in der Bauverwaltung sei eine digitale Ablagestruktur vorgegeben, die mit den vorgeschriebenen Formularen zu befüllen sei. Ein elektronisches Datenbank- bzw. Dokumentenmanagementsystem sei bisher nicht vorhanden.

(312) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Finanzministerium, sicherzustellen, dass die Dokumentation der Baumaßnahmen wie vorgeschrieben durchweg digital erfolgt. Die Fachanweisungen zum Handbuch zum Projektmanagementstandard sollten überprüft und ggf. überarbeitet werden.

4 Abnahme der Leistungen

(313) Bei Abnahme von Leistungen sind unterschiedliche Mängel aufgetreten:

- Das für die Landesbauverwaltung verbindlich vorgeschriebene Formblatt aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB) wurde in mehreren Fällen nicht benutzt.
- Die Abnahmeprotokolle unterschieden in mehreren Fällen nicht wie vorgeschrieben zwischen einer vollständigen Leistungsabnahme und einer Teilabnahme. Sie waren in diesen Fällen nicht eindeutig. Mehrfach war eine teilabgenommene Leistung im Abnahmeprotokoll nicht aufgeführt worden oder mit der zu einem späteren Zeitpunkt abgenommenen Gesamtleistung identisch. Eine Mehrfachabnahme derselben Leistung kann nicht ausgeschlossen werden. In mehreren Fällen umfasste die Abnahme zu einem Auftrag ausschließlich Teilabnahmen, jedoch keine vollständige Leistungsabnahme.
- Die Abnahmeprotokolle enthielten ungeachtet vorhandener Mängel in mehreren Fällen keine Frist zur Mängelbeseitigung.
- Bei Teilabnahmen wurden mehrfach im HHV-Bau¹⁶⁶ keine Verjährungsfristen für die Mängelbeseitigung vermerkt.

¹⁶⁶ Modulares Programm der SBL M-V zum Haushaltsvollzug-Bau.

- In einem Fall fand die Abnahme erst nach der Übergabe der Baumaßnahme statt. Das kann für die SBL M-V nachteilige Folgen haben, wenn es darum geht zu beweisen, dass das Bauwerk mangelhaft ist. Der Auftragnehmer könnte einwenden, dass die Baumängel auf die Nutzung des Gebäudes zurückzuführen sind.

(314) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Finanzministerium, sicherzustellen, dass die SBL M-V die Vorschriften zur Abnahme von Leistungen durchweg einhält. Insbesondere, dass sie die Leistungen spätestens bei der Übergabe der Baumaßnahme an die Nutzer abnimmt.

5 Überwachung und Durchsetzung der Mängelansprüche

Bei der Überwachung und Durchsetzung von Mängelansprüchen wurden vielfach Mängel festgestellt:

- In mehreren Fällen wurde die Verjährungsfrist für Mängelansprüche fehlerhaft berechnet.
- Der Auftragnehmer hatte die in den Abnahmeprotokollen vermerkten Fristen zur Mängelbeseitigung mehrfach überschritten.
- In anderen Fällen blieb ungeklärt, ob die bei Abnahme festgestellten Baumängel vom Auftragnehmer behoben worden waren. Es waren keine Hinweise auf eine Mängelbeseitigung dokumentiert worden.
- Nach Abnahme der Mängelbeseitigungsleistung beginnt für diese Leistung eine neue Verjährungsfrist von zwei Jahren.¹⁶⁷ In einem Fall wurde diese Frist mit vier Jahren fehlerhaft festgelegt.
- Die Projektleitung hat vor Ablauf der Verjährungsfrist für Mängelansprüche Begehungen der Baumaßnahmen durchzuführen bzw. zu veranlassen. Die Terminkontrolle erfolgt mit dem HHV-Bau. Nach Aktenlage war unklar, ob die Projektleitung Begehungen vor Ablauf der Verjährung veranlasste bzw. ob diese Begehungen stattfanden. Entsprechende Protokolle lagen nicht vor. In mehreren Fällen fehlten in Gewährleistungsübersichten aus dem HHV-Bau zu den einzelnen Baumaßnahmen die Begehungstermine. Eine Dokumentation ist aber vorgeschrieben.

(315) Die SBL M-V ist verpflichtet, sicherzustellen, dass die Mängelansprüche vor Eintritt der Verjährung entweder durchgesetzt oder gerichtlich geltend gemacht werden. Sie hat in mehreren Fällen nicht dokumentiert, dass sie dieser Verpflichtung nachgekommen ist. Die

¹⁶⁷ § 13 Abs. 5 Nr. 1 Satz 3 VOB/B.

Akten gaben keinen Aufschluss darüber, ob die Beseitigung der gerügten Mängel tatsächlich durchgesetzt wurde oder ob dieser Anspruch verjährte. Eine Unterbrechung der Verjährung war in diesen Fällen nicht dokumentiert.

(316) Soweit die Mängel beseitigt wurden, wurde die Abnahme der Mängelbeseitigung überwiegend nicht ausreichend dokumentiert – jedenfalls nicht unter Verwendung des vorgeschriebenen Formblatts.

6 Fazit

(317) Das Abnahme- und Gewährleistungsmanagement der SBL M-V weist vielfältige und wiederkehrende Mängel auf. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Finanzministerium die Fachaufsicht insoweit deutlich intensiver wahrnimmt.

Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit

4 Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr¹⁶⁸

Beim Landesamt für Straßenbau und Verkehr sind einzelne Verfahrensschritte bei der Erhebung von Gebühren und tariflichen Entgelten mit Fehlerrisiken behaftet. Die Einnahmen werden verzögert erhoben. Die Berechnung der Gebührenhöhe ist teilweise intransparent, einzelne Gebühren wurden seit Jahren nicht überprüft und angepasst.

Die Beschaffung von Geschäftsbedarf wurde weder nachvollziehbar noch vollständig dokumentiert. Es wurden Verstöße gegen vergabe- und haushaltsrechtliche Vorschriften festgestellt.

Die Belehrung der Beschäftigten nach der Verwaltungsvorschrift zur Korruptionsprävention (VV-Kor) hat das Landesamt von 2015 bis 2019 nicht aktenkundig durchgeführt. Die Risikoanalyse nach VV-Kor aus 2006 ist veraltet. Die nur als Verwaltungsrevision eingesetzte Innenrevision ist bisher ausschließlich anlassbezogen tätig.

(318) Der Landesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr (Landesamt) geprüft. Das Landesamt gehörte zum Zeitpunkt der Prüfung zum Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (Energieministerium). Nunmehr ist es dem Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit (Wirtschaftsministerium) zugeordnet.

Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise Einnahme- und Ausgabebetitel, die Umsetzung der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (VV-Kor)¹⁶⁹ und die Umsetzung der Verwaltungsvorschriften zum Nachweis des beweglichen Vermögens¹⁷⁰ geprüft. Straßenbaumaßnahmen waren nicht Bestandteil der Prüfung.

1 Verfahrensabläufe verbessern

(319) Das Landesamt nimmt als zuständige Behörde u. a. Amtshandlungen auf dem Gebiet des Straßenverkehrswesens wahr. Dafür erhebt es Gebühren und Auslagen. Der Landes-

¹⁶⁸ Die Prüfungen wurden im damaligen Geschäftsbereich Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung durchgeführt.

¹⁶⁹ Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (VV-Kor), VV der Landesregierung vom 23. August 2005, AmtsBl. M-V, S. 1031.

¹⁷⁰ VV Nr. 8, 9 und Anlage 2 Nr. 5 zu §§ 70 bis 80 LHO.

rechnungshof hat das der jeweiligen Amtshandlung zugrundeliegende Verfahren für einzelne Fachdezernate analysiert. Er sieht die festgelegten und praktizierten Verfahren kritisch. Einzelne Schritte sind mit Fehlerrisiken behaftet, verursachen erhöhten Verwaltungsaufwand oder stehen der rechtzeitigen Einnahmeerhebung entgegen. Zu den Fehlerrisiken gehört der getrennte Versand von Gebührenbescheid und Zahlungsaufforderung. Auch die manuelle Erfassung gleicher buchungsrelevanter Daten in verschiedenen Dateien birgt ein Fehlerrisiko. Das Fertigen eines Hilfsbelegs und einer manuellen Zahlungsaufforderung stellen zusätzliche Arbeitsschritte dar, die das Verfahren verzögern. Der Landesrechnungshof empfahl, den Verfahrensablauf in den Fachdezernaten anzupassen.

(320) Das Wirtschaftsministerium teilte im Prüfungsverfahren mit, das Landesamt werde den Verfahrensablauf im Rahmen der Geschäftsprozessoptimierung überprüfen. Dieser solle mit Blick auf die benannten Risiken optimiert werden. Neben der Möglichkeit, die Zahlungsinformationen künftig gemeinsam mit der Sachentscheidung zu versenden, werde derzeit geprüft, ob die Zahlungsaufforderung in den Gebührenbescheid aufzunehmen sei.

(321) Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigte Überprüfung und Verbesserung des Verfahrensablaufs.

2 Rechtzeitige Einnahmeerhebung sichern

(322) Das Landesamt hat die Fälligkeit von Gebühren hausintern geregelt. Der festgesetzte Zeitraum bis zur Fälligkeit von 33 bzw. 34 Tagen ist zu lang und verzögert die Einnahmeerhebung. In einigen Fällen wurden Fälligkeiten von bis zu 45 Tagen festgestellt. Der Landesrechnungshof empfahl eine Fälligkeit in Anlehnung an die Regelung des Bundesgebührengesetzes¹⁷¹. Danach wird die Gebühr zehn Tage nach Bekanntgabe ihrer Festsetzung fällig, sofern die Behörde keinen anderen Zeitpunkt festlegt. Im Interesse einer rechtzeitigen Einnahmeerhebung ist die Fälligkeit der Gebühren zu prüfen und anzupassen.

(323) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, das Landesamt werde die Festlegung der Fälligkeit überprüfen und diese an das Prüfergebnis anpassen.

(324) Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigte Überprüfung und Anpassung.

¹⁷¹ Vgl. § 14 Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes (Bundesgebührengesetz – BGebG) vom 7. August 2013, BGBl. I, S. 3154, i. d. F. vom 3. Juni 2021, BGBl. I S. 1465.

3 Festsetzung der Gebührenhöhe transparent gestalten

(325) Sind für Gebühren Rahmensätze vorgesehen, so sind bei der Festsetzung der Gebühr sowohl der Verwaltungsaufwand als auch der wirtschaftliche Nutzen für den Gebührenschuldner zu berücksichtigen. Vorgelegte Unterlagen zur Festsetzung von Gebühren zu einzelnen Tatbeständen waren ungeeignet, um diese nachzuvollziehen. Auch die Angemessenheit der Gebührenhöhe konnte so nicht beurteilt werden. Das Landesamt konnte aktuelle Unterlagen zur Berechnung der Gebührenhöhe nicht vorlegen. Auch gab es keine Berechnungen bzw. Angaben zum Verwaltungsaufwand sowie zum wirtschaftlichen Nutzen für den Gebührenschuldner. Die Berechnung der Gebühren war damit nicht transparent. In einem Fall hält der Landesrechnungshof eine seit fast 30 Jahren unverändert geltende Gebührenhöhe für nicht mehr angemessen. Eine vollständige Einnahmeerhebung im Sinne von § 34 LHO war nicht sichergestellt.

(326) Das Wirtschaftsministerium führte aus, die Gebührenstaffelung zu den einzelnen Gebäuhrentatbeständen beruhe auf objektiv nachvollziehbaren Kriterien. Die Prüfungsfeststellungen würden aber zum Anlass genommen, die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Berechnungsschemas zu prüfen und zu aktualisieren. Auch die Zusammensetzung der Gebühren werde geprüft und aktualisiert. Es sei beabsichtigt, bei der zukünftig regelmäßigen Überprüfung auch die tarifliche Entwicklung im öffentlichen Dienst zu berücksichtigen.

(327) Der Landesrechnungshof begrüßt die aktuelle und zukünftig regelmäßige Überprüfung und Anpassung. Er geht davon aus, dass dies im Interesse einer vollständigen Einnahmeerhebung für alle anzuwendenden Gebühren gilt.

4 Ausgaben sparsam und wirtschaftlich verwenden

(328) Der Landesrechnungshof hat die Ausgaben des Landesamtes bei Titel 1506 511.01 „Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände“ in Stichproben geprüft. Er hat Verstöße gegen vergabe- und haushaltsrechtliche Vorgaben sowie gegen Dokumentationspflichten festgestellt.

(329) Das Landesamt hat die geprüften Beschaffungen weder nachvollziehbar noch vollständig dokumentiert. Insbesondere gab es keine Belege, die die Notwendigkeit der Beschaffung nachwies und damit die Kaufentscheidung rechtfertigten. In den Fällen, in denen eine Markterkundung erforderlich war, war deren Durchführung nicht nachgewiesen. Das hausinterne Formular „Beschaffungsantrag“ fand im Landesamt regelmäßig keine Anwendung. Zudem fehlten überwiegend die Auftragsbestätigungen und/oder Lieferscheine. Es

bleibt in den geprüften Fällen unklar, ob die Beschaffungen notwendig waren bzw. wirtschaftlich und sparsam erfolgten.

(330) In keinem der geprüften Beschaffungsvorgänge hat das Landesamt den eShop genutzt, obwohl die Nutzung in allen Fällen verpflichtend war. Der eShop ist die zentrale Beschaffungsplattform für die Landesverwaltung beim Landesamt für innere Verwaltung (LaiV). Grund für die Nichtnutzung war, dass das Landesamt die vorgesehenen Nutzerkonten (Nutzungsrechte) nicht vollständig eingerichtet hat.

(331) In zahlreichen Fällen führte laut Aktenlage nur eine Person die gesamte Beschaffung von der Bedarfsbeschreibung bis zur Kaufentscheidung durch. Das Mehr-Augen-Prinzip wurde damit nicht eingehalten.

(332) Die Ausgaben von rd. 44.000 Euro für den Kauf von elektrisch höhenverstellbaren Schreibtischen beispielsweise sind nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften eine Investition. Dem entgegen hat das Landesamt die Mittel als sächliche Verwaltungsausgaben beim Titel 1506 511.01 veranschlagt, gebucht und angeordnet.

(333) Das Landesamt hat 2019 Büromaterial für rd. 25.000 Euro beschafft. Diese Lieferungen und Leistungen wurden als Direktaufträge vergeben und nicht über den eShop bezogen. Bei einem Lieferanten lag der jährliche Auftragswert zudem über 5.000 Euro. Hier hätte statt des Direktauftrags eine Verhandlungsvergabe erfolgen müssen.

(334) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, das Landesamt habe sowohl die Bedarfsfeststellung als auch die Dokumentation von Direktaufträgen neu geregelt. Der Beschaffungsantrag sei aktualisiert und der zuständige Bereich personell verstärkt worden. Zusätzlich sei der Verfahrensablauf nun eindeutig vorgegeben. Die Nutzerkonten des eShops seien eingerichtet. Zukünftig würden alle Bestellungen direkt über den eShop ausgelöst bzw. eine tatsächlich notwendige Abweichung einschließlich der Begründung dokumentiert.

(335) Der Landesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen. Der Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen hängt auch von der Kontrolle ihrer Einhaltung und Wirksamkeit ab. Dies ist zunächst Aufgabe der jeweiligen Führungskraft im Rahmen der fachlichen Aufsicht. Die Interne Revision sollte sich im Rahmen von prozessunabhängigen Kontrollen ebenfalls mit den vom Landesrechnungshof aufgezeigten Risiken befassen.

5 Nachweis des beweglichen Vermögens ordnungsgemäß sicherstellen

(336) Die Landeshaushaltsordnung regelt in § 73 Satz 1 den Nachweis über das Vermögen des Landes. Gegenstände mit einem Anschaffungswert von über 410 Euro (netto) und über 3 Jahre Lebensdauer sind nach VV Nr. 8.1.2 zu §§ 70 bis 80 LHO nachweispflichtig.

(337) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das bewegliche Vermögen im Landesamt nicht ordnungsgemäß nachgewiesen ist.

Das seinerzeit zuständige Energieministerium und das Finanzministerium vereinbarten, dass für die Inventarisierung das Verfahren SAP verwendet werden soll. Hiervon abweichend erfasst das Dezernat Haushalt die nachweispflichtigen Gegenstände unvollständig in einer Tabelle. Es fehlen z. B. Angaben zu Standort, Raum und Inventarnummer. Hinsichtlich der Abgänge war der Nachweis der Inventarisierung nicht aktuell.

(338) In der Stellungnahme erläuterte das Landesamt, dass die Erfassung des nachweispflichtigen Vermögens in einer Tabelle eine Zwischenlösung darstelle. Über die weitere Verfahrensweise sowie die zukünftige Erfassung seien interne Abstimmungen erforderlich. Abhängig seien die Entscheidungen u. a. von der perspektivischen Integration des Anlagevermögens im neuen HKR-System des Landes.

(339) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Landesamt den ordnungsgemäßen Nachweis des beweglichen Vermögens sicherstellt. Bei der zwischenzeitlichen Verwendung der Tabelle sind die Mindestangaben gemäß Erlass des Finanzministeriums vollständig zu erfassen.

6 Maßnahmen zur Korruptionsprävention verbessern

(340) Das Landesamt hat die Belehrung der Beschäftigten nach der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung (VV-Kor) von 2015 bis 2019 nicht aktenkundig durchgeführt. Die Belehrungen sind ein zentraler Baustein, um die Beschäftigten laufend für Korruptionsgefahren zu sensibilisieren. Dieser Baustein fehlt im Landesamt. Zusätzlich hat der Landesrechnungshof Mängel im korruptionsgefährdeten Bereich Vergabe bzw. Beschaffung festgestellt. Dadurch ergibt sich ein insgesamt erhöhtes Risiko für Korruptionsdelikte.

Seit März 2020 hat das Landesamt einen neuen zentralen Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge bestellt.

(341) Die VV-Kor regelt auch, dass Risikoanalysen für besonders korruptionsgefährdete Arbeitsplätze durchzuführen sind. Die Risikoanalyse des Landesamtes wurde 2006 erstellt und ist veraltet. Denn die Organisation der Straßenbauverwaltung hat sich seitdem geändert. Die

aus der Risikoanalyse abgeleiteten Präventionsmaßnahmen hat das Landesamt nicht oder nur teilweise umgesetzt.

(342) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, das Landesamt habe 2021 vier Schulungen zur Korruptionsvorsorge durchgeführt. Die Beschäftigten seien entsprechend belehrt und die Belehrungen dokumentiert worden. Die jährliche Korruptionsbelehrung werde nun übergreifend zentral gewährleistet.

Zudem sei in 2021 die Stabsstelle „Controlling Straßenbetriebsdienst und Innenrevision“ beim Landesamt neu eingerichtet worden. Sie sei mit der Durchführung einer neuen Risikoanalyse beauftragt. Auf der Basis von Fragebögen sei eine Untersuchung vorbereitet und werde nun durchgeführt. In der Folge würden die Risikoanalyse ausgewertet, ein internes Kontrollsystem installiert, die Beschäftigten sensibilisiert sowie Vorschläge zur Minimierung des Korruptionsrisikos erarbeitet.

(343) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass Schulungen durchgeführt wurden und die Beschäftigten zukünftig jährlich zur VV-Kor belehrt werden sollen. Ebenso begrüßt er, dass begonnen wurde, die Risikoanalyse zu aktualisieren sowie die weiteren geplanten Maßnahmen. Diese sind die Grundlage, um anschließend wirksame Präventionsmaßnahmen zu implementieren.

7 Interne Revision stärken und ausbauen

(344) Die VV-Kor fordert, eine „innere Revision (Verwaltungsrevision)“ einzurichten, wenn Risikoanalysen oder besondere Anlässe es erfordern. Die Risikoanalyse des Landesamtes aus 2006 benennt die Innenrevision als eine Schutzmaßnahme im Rahmen der Prävention. Sie weist ihr konkrete Aufgaben der Prävention zu.

(345) Das Landesamt hat eine Stabsstelle „Controlling/Innenrevision“ eingerichtet, seit Mitte 2020 war die einzige Stelle aber unbesetzt. Bisher ist die Innenrevision ausschließlich anlassbezogen tätig geworden. In fünf Fällen wurden 2014 bis 2019 Prüfungen vorgenommen. Vorgesehene regelmäßige Stichprobenkontrollen aufgrund zuvor ermittelter Risiken wurden nicht durchgeführt.

(346) Der Landesrechnungshof beanstandete, dass die Innenrevision ihre Aufgaben im Rahmen der Korruptionsprävention unzureichend wahrgenommen hat. Er empfahl die zeitnahe Nachbesetzung der Stelle. Darüber hinaus empfahl der Landesrechnungshof, die Verwaltungsrevision zu einer Internen Revision mit einem deutlich größeren Aufgabenspektrum weiterzuentwickeln.

(347) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, die Stelle in der nun als „Controlling Betriebsdienst/Innenrevision“ benannten Stabsstelle sei seit Juli 2021 besetzt. Die Gründe für die in anderem Umfang bzw. nicht wahrgenommene Aufgabe lägen im Wegfall einer Stelle in Umsetzung des Personalkonzeptes 2010, im Wechsel einer Beschäftigten zur Autobahngesellschaft des Bundes und der wegen Bewerbermangels erforderlichen zweimaligen Ausschreibung der Stelle. Dem Landesamt sei bewusst, dass für über 1.000 Beschäftigte eine separate Interne Revision diese Aufgabe besser wahrnehmen könnte. Zur Unterstützung der Stabsstelle sei dieser daher eine Bauingenieurin zugeordnet worden. Diese sei unter anderem beauftragt, die entsprechenden Feststellungen aus Berichten der Rechnungshöfe zu sichten.

(348) Der Landesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen. Er hält ausdrücklich an seiner Empfehlung fest, die Verwaltungsrevision zu einer Internen Revision mit einem deutlich größeren Aufgabenspektrum weiterzuentwickeln. Die Aufgaben im Rahmen der Korruptionsprävention und die vergaberechtlichen und haushaltsrechtlichen Verstöße rechtfertigen eine intensivere Wahrnehmung von Revisionsaufgaben. Der Landesrechnungshof verweist auf seine Empfehlungen zur Tätigkeit der Internen Revisionen in der Landesverwaltung¹⁷². Diese umfassen die Einrichtung von Internen Revisionen (Innenrevisionen), deren Aufgabenspektrum und die Abgrenzung deren Aufgaben von anderen Kontrollfunktionen wie z. B. dem Controlling.

8 Fachaufsicht

(349) Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat zu Feststellungen bei der vollständigen und rechtzeitigen Einnahmeerhebung geführt. Außerdem wurden auch Ausgaben nicht sparsam und wirtschaftlich verwendet. Darüber hinaus wurden u. a. Defizite bei der Korruptionsprävention und bei der Internen Revision festgestellt.

Das seinerzeit zuständige Energieministerium hat die geprüften Verfahren der Einnahmeerhebung und einzelner Gebührenfestsetzungen bisher nicht fachaufsichtlich überwacht. Ebenso überwachte es nicht die Rahmenbedingungen bei Beschaffung und Vergabe.

(350) Das Ministerium als Aufsichtsbehörde ist befugt und verpflichtet, die Aufgabenerfüllung zu prüfen, ggf. zu berichtigen oder sonst steuernd einzugreifen. Dazu zählen auch die rechtsfehlerfreie und einheitliche Rechtsanwendung sowie Ermessenslenkung.¹⁷³ Der Lan-

¹⁷² Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, S. 75 ff.

¹⁷³ Vgl. Empfehlungen der Konferenz der Leiter und Leiterinnen der Allgemeinen Abteilungen vom 28. Januar 2013 zu den Grundlagen und Grundsätzen zur Ausübung der Fachaufsicht der Landesbehörden M-V.

desrechnungshof empfahl dem Ministerium, die fachaufsichtlichen Prozesse zu überprüfen. Das Ministerium hat sicherzustellen, dass die Fachaufsicht stattfindet.

(351) Das Wirtschaftsministerium hat hierzu keine Stellungnahme abgegeben.

(352) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass das Wirtschaftsministerium seine Bewertung und Empfehlung teilt.

5 Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe

Das Wirtschaftsministerium genehmigte regelmäßig die nur ausnahmsweise anzuwendenden Höchstfördersätze. Die Ausnahmeentscheidungen wurden nicht oder nicht ausreichend dokumentiert.

Das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern kam seiner Verpflichtung nicht nach, die Verwendungsnachweise unverzüglich nach Eingang zu prüfen. Entgegen einer Entschließung des Landtags unterblieben die notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Bezug auf die Richtlinie.

(353) Das Land fördert kontinuierlich die wirtschaftsnahe Infrastruktur mit dem Ziel, die regionale Wirtschaft zu entwickeln. Für das Antrags- und Bewilligungsverfahren ist das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LFI) zuständig. Die Fachaufsicht obliegt dem Wirtschaftsministerium.

Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise Zuwendungen für den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Grundlage waren die gleichnamigen Richtlinien von 2015 und 2017 (Infrastrukturrichtlinien) sowie Vorgängerrichtlinien. Die Stichprobe umfasste 39 Förderfälle mit einem Bewilligungsvolumen von 267 Mio. Euro.

1 Ausnahmeentscheidungen

(354) Die Infrastrukturrichtlinien 2015 und 2017 legen Höchstfördersätze fest und bestimmen meist auch einen Regelfördersatz. Die Entscheidung für eine über den Regelsatz hinausgehende Förderung trifft das Wirtschaftsministerium in Abstimmung mit dem LFI. Dabei sind die Besonderheiten des Einzelfalls zu würdigen, insbesondere die Bedeutung des Vorhabens für die Regionalentwicklung und die finanzielle Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers.

Das Finanzministerium legt in seinen Bewirtschaftungserlassen fest: *„Soweit in Förderrichtlinien Höchstsätze festgelegt worden sind, dürfen diese nicht als Regelfördersätze behandelt und nur im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens ausgeschöpft werden.“*¹⁷⁴

Die Bewilligungsbehörde hat nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden und das Ergebnis der Antragsprüfung in einem Vermerk festzuhalten. Darin soll insbesondere auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung eingegangen werden.¹⁷⁵ Fehlt die Doku-

¹⁷⁴ 1. Bewirtschaftungserlass 2020 und vorhergehende Bewirtschaftungserlasse.

¹⁷⁵ VV Nr. 3.3 zu § 44 LHO.

mentation oder ist sie nicht aussagekräftig, bleibt unklar, warum die Entscheidung so und nicht anders gefallen ist. Es ist nicht erkennbar, warum ein Großteil der Zuwendungsempfänger in den Genuss von Ausnahmeentscheidungen kam. Diese wurden dadurch gegenüber Anderen bevorteilt.

(355) Das LFI bewilligte in 29 der 39 geprüften Förderfälle den jeweiligen Höchstfördersatz. Damit verletzte es die Vorgaben der Bewirtschaftungserlasse und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Es gewährte in 75 % der Förderfälle den Höchstfördersatz und machte diesen damit zur Regel. Die Dokumentation der Ermessensentscheidungen über die notwendige Höhe der Fördersätze unterblieb.

(356) Der Landesrechnungshof forderte das Wirtschaftsministerium auf, das LFI anzuhalten, die Höhe der Bewilligungen nach Lage des jeweiligen Einzelfalls festzulegen. Die Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens muss erkennbar sein. Das Wirtschaftsministerium hat das Haushaltsrecht zu beachten. Um Fehlanreize zu vermeiden, sollte das Wirtschaftsministerium erwägen, den Hinweis auf Ausnahmeentscheidungen aus den Richtlinien zu entfernen.

(357) Das Wirtschaftsministerium erwiderte, eine individuelle Bedarfsfestlegung sei angesichts der Komplexität des kommunalen Haushalts- und Finanzwesens schwer umsetzbar. Die Höchstförderung sei stets dann indiziert, wenn die Leistungsfähigkeit der Kommune gefährdet oder weggefallen sei. Daher sei *„regelmäßig die Übernahme der höchstmöglichen Last durch das Förderinstrument angezeigt.“*

Das Wirtschaftsministerium hat zugesagt, künftig Ermessensentscheidungen zu dokumentieren.

(358) Der Landesrechnungshof begrüßt dies und geht davon aus, dass das Wirtschaftsministerium im Rahmen seiner Fach- und Rechtsaufsicht tätig wird.

(359) Das Ministerium beanstandete, dass die Feststellungen des Landesrechnungshofes lediglich auf den 39 geprüften Förderfällen basierten. Die eigene Auswertung der 2015 bis 2019 gewährten Zuwendungen habe ergeben, dass nur etwa der Hälfte der Antragsteller der Höchstfördersatz gewährt worden sei.

(360) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. In den von ihm geprüften Fällen war zu 75 % der Höchstfördersatz gewährt worden. Zu den nicht in die Prüfung einbezogenen Fällen hat sich der Landesrechnungshof nicht geäußert.

2 Prüfung der Verwendungsnachweise

(361) Die Bewilligungsbehörde hat unverzüglich nach Eingang des Verwendungsnachweises festzustellen, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind.¹⁷⁶

(362) Das LFI hat die Verwendungsnachweise oftmals nicht unverzüglich geprüft. In Einzelfällen dauerte die Prüfung mehrere Jahre. Das kann dazu führen, dass ein Zuwendungsbescheid nicht korrigiert und ein Erstattungsanspruch nicht mehr geltend gemacht werden kann. Das Wirtschaftsministerium hat daher sicherzustellen, dass das LFI die Prüfung der Verwendungsnachweise beschleunigt, um den Anforderungen zu genügen.

(363) Das Wirtschaftsministerium erwiderte, dass durch das Erstattungsprinzip ein Großteil der Verwendungsnachweisprüfungen bereits vor Auszahlung durchgeführt werde.¹⁷⁷ Die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben werde anhand einer Einzelaufstellung nachgewiesen, teilweise sogar mit Belegen. Für die Vollprüfung würden nur geringe Kapazitäten eingesetzt, somit könne eine stets zeitnahe Abschlussprüfung nicht immer sichergestellt werden.

(364) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest: Die Prüfung der Verwendungsnachweise hat zeitnah zu erfolgen hat, damit das finanzielle Risiko minimiert wird.

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

(365) Gemäß § 7 LHO sind 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).

(366) Das Wirtschaftsministerium legte dem Landesrechnungshof zum Nachweis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen folgende Unterlagen vor:

- Evaluation der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),¹⁷⁸
- Bewertung und externe Unterstützung des Einsatzes des Operationellen Programms des Landes Mecklenburg-Vorpommern für den EFRE in der Förderperiode 2014 bis 2020,

¹⁷⁶ VV Nr. 11.1 zu § 44 LHO.

¹⁷⁷ Ministerium, Vermerk vom 11. Mai 2021 Stellungnahme V320 an BfH zur vorläufigen Prüfungsmittelung des Landesrechnungshofes, zu 3.1.

¹⁷⁸ GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster, et al., Juni 2012.

- Evaluation „*Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU*“ (PA2), Zwischenbericht zur ersten Phase¹⁷⁹ und Ansätze für ein besseres Monitoring und eine verbesserte Erfolgskontrolle der Infrastrukturförderung innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe „*Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*“, Endbericht.¹⁸⁰

(367) Diese Unterlagen genügen nicht den Anforderungen an planende, begleitende oder abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne des § 7 LHO. Damit fehlte der Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für die Änderung der Richtlinie im Jahr 2017.

(368) Der Landesrechnungshof hat wiederholt festgestellt, dass sich die bundesrechtlichen Erfolgskontrollen von den Erfordernissen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne der LHO unterscheiden. Der Landtag hatte das Ministerium bereits im Oktober 2019 aufgefordert, „*die Hinweise des Landesrechnungshofs zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Umsetzung von Förderprogrammen einzubeziehen.*“¹⁸¹

(369) Der Landesrechnungshof forderte das Wirtschaftsministerium erneut auf, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen nach der LHO durchzuführen.

(370) Das Wirtschaftsministerium legte dar, die von § 7 Abs. 2 LHO geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bezögen sich lediglich auf finanzwirksame Maßnahmen aus reinen Landesprogrammen. Eine Dopplung der umfangreichen Untersuchungen sei nicht wirtschaftlich und sparsam. Der Aufwand paralleler Verfahren und der zusätzliche Erkenntnisnutzen stünden in keinem vertretbaren Verhältnis.

(371) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die vom Wirtschaftsministerium geäußerte Auffassung verkennt die Rechtslage und steht im Widerspruch zu den eigenen Richtlinien. Danach werden die Zuwendungen ausdrücklich nach Maßgabe des Haushaltsrechts des Landes gewährt. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist immer einzuhalten, unabhängig von der Mittelherkunft (Land/ Bund/ EU).

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Wirtschaftsministerium die Entschließung des Landtags umsetzt.¹⁸²

¹⁷⁹ GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster, IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin, Kovalis – Dr. Stefan Meyer, Bremen, et al., November 2019.

¹⁸⁰ Prognos AG, Berlin/Bremen/Dortmund, 7. März 2012.

¹⁸¹ Beschlussprotokoll der 73. Landtagssitzung vom 17. Oktober 2019, TOP 11. Hier in Bezug auf die Prüfung „Erlass von Förderrichtlinien und Bewirtschaftung von Fördermitteln“.

¹⁸² Beschlussprotokoll der 73. Landtagssitzung vom 17. Oktober 2019, TOP 11.

Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung und Kindertagesförderung

6 Berufliche Schulen in öffentlicher Trägerschaft

Zwei berufliche Schulen in freier Trägerschaft werden seit Jahren als öffentliche Schulen geführt. Das verstößt gegen das Schulgesetz.

Die derzeit geltenden Schulentwicklungspläne basieren auf veralteten Bestandsanalysen und Prognosen. Auch fehlten für mehrere Fortschreibungen die Genehmigungen des Ministeriums. Sie sind deshalb unwirksam.

Die Schulentwicklungspläne geben nur teilweise Auskunft über vorhandene Wohnmöglichkeiten für auswärtige Schüler/-innen und Auszubildende. Informationen hierzu sind jedoch unverzichtbar, um Schulangebote mit überregionaler Bedeutung sicherzustellen.

(372) Zu den beruflichen Schulen in öffentlicher Trägerschaft gehören nach dem Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Schulgesetz) die Schularten: Berufsschule, Berufsfachschule, Höhere Berufsfachschule, Fachgymnasium, Fachoberschule und Fachschule. Ab 2000 gingen die Schülerzahlen¹⁸³ zurück. Deshalb wurde es notwendig, die beruflichen Schulen organisatorisch zusammenzufassen und zu Regionalen Beruflichen Bildungszentren zu entwickeln. Ziel war es, durch größere Organisationseinheiten eine bessere Spezialisierung zu ermöglichen und die Ausfallzeiten zu reduzieren. Gleichzeitig sollten die berufliche Grundbildung und das breite Angebot an Bildungsgängen trotz rückläufiger Schülerzahlen in der Fläche gesichert werden. Im November 2020 gab das Ministerium die Evaluation der Struktur der beruflichen Schulen in Auftrag. Damit setzte es die Koalitionsvereinbarung 2016-2021 um. Die vereinbarte Laufzeit der Evaluation beträgt zwei Jahre.¹⁸⁴

(373) Der Landesrechnungshof hat sich 2021 mit einer Orientierungsprüfung über die aktuelle Struktur der beruflichen Schulen in öffentlicher Trägerschaft informiert.

1 Schulträgerschaft

(374) Schulträger für berufliche Schulen in öffentlicher Trägerschaft können nach dem Schulgesetz die Landkreise und kreisfreien Städte, Krankenhäuser in öffentlicher Träger-

¹⁸³ Im Jahr 2000 besuchten in Mecklenburg-Vorpommern noch rd. 68.800 Schüler/-innen die beruflichen Schulen in öffentlicher Trägerschaft, im Jahr 2020 waren es rd. 29.000.

¹⁸⁴ Das Ministerium geht inzwischen davon aus, dass die vereinbarte Vertragslaufzeit nicht eingehalten werden kann.

schaft oder das Land sein. Das Land trägt die Personalkosten für die Lehrkräfte an diesen Schulen. Krankenhäuser sind seit den 1990er Jahren zu einem großen Teil privatisiert worden. Die bei den privatisierten Krankenhäusern betriebenen Schulen sind ganz überwiegend entweder einem anderen öffentlichen Träger zugeordnet, aufgelöst oder als private Berufsschulen weiter betrieben worden.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass zwei berufliche Schulen – seit 1997 bzw. 2000 in freier Trägerschaft – immer noch als öffentliche Schulen geführt werden. Beide Schulen sind Ausbildungsstätten an Krankenhäusern in freier Trägerschaft. Die Lehrkräfte an diesen Schulen stehen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Land. Das Land trägt die vollen Personalkosten für den theoretischen Unterricht der Auszubildenden.

Darüber hinaus berücksichtigt der eine Landkreis die öffentliche Berufliche Schule in freier Trägerschaft in seiner Schulentwicklungsplanung, der andere Landkreis nicht. Das Ministerium verwies für die von ihm geduldete unterschiedliche Herangehensweise auf eine unklare Rechtslage bzw. Rechtsauffassung.

(375) Die Führung dieser Schulen in freier Trägerschaft als öffentliche berufliche Schulen verstößt gegen das Schulgesetz. Aufgrund des Dienstverhältnisses der Lehrkräfte zum Land sind die Träger der beiden Schulen zudem bessergestellt als andere freie Träger von Ersatzschulen.

Schulen in freier Trägerschaft sind Ersatzschulen, wenn sie in ihren Bildungs- und Erziehungszielen den Bildungsgängen oder Schularten des Schulgesetzes Mecklenburg-Vorpommern entsprechen. Das Land gewährt freien Trägern von Ersatzschulen Finanzhilfe. Die Höhe der Finanzhilfe bemisst sich an den jeweiligen tatsächlichen Personalausgaben des Landes für Schulen in öffentlicher Trägerschaft. Der Finanzhilfesatz beträgt für die beruflichen Bildungsgänge Gesundheits- und Krankenpflege 80 %. Die Finanzhilfe ist insofern für Schulen in freier Trägerschaft geringer als die Personalausgaben des Landes für Schulen in öffentlicher Trägerschaft. Die Sonderstellung der beiden beruflichen Schulen in freier Trägerschaft führt demzufolge zu höheren Ausgaben für das Land.

(376) Das Ministerium räumte ein, dass mit der Überführung von Krankenhäusern in eine private Rechtsform ein Konflikt mit dem Schulgesetz entstanden sei. Es stimmte den Ausführungen des Landesrechnungshofes zu und wolle darauf hinwirken, dass ein schulgesetzkonformer Zustand herbeigeführt werde. Für eine der beiden beruflichen Schulen erwarte es eine zeitnahe Entscheidung über die künftige Schulträgerschaft.

(377) Die Führung von Schulen in freier Trägerschaft als öffentliche Schulen hat nicht nur zusätzliche Ausgaben für den Landeshaushalt zur Folge und verstößt gegen das Schulgesetz. Sie führt auch zu weitergehenden rechtlichen, organisatorischen und verfahrenstechnischen Problemen.

Es besteht die dringende Notwendigkeit, den rechtswidrigen Zustand zu beseitigen.

Der Landesrechnungshof fordert das Ministerium auf, schnellstmöglich die Auszubildenden und Lehrkräfte der beiden öffentlich geführten beruflichen Schulen in freier Trägerschaft in die bereits bestehenden beruflichen Schulen in öffentlicher Trägerschaft zu integrieren. Alternativ könnten die freien Träger die Schulen auch als Ersatzschulen fortführen.

2 Planungszeiträume

(378) Nach dem Schulgesetz sind für die Schulentwicklungsplanung die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig. Sie haben als Planungsträger Schulentwicklungspläne aufzustellen und diese regelmäßig zu überprüfen sowie fortzuschreiben. Nach der Verordnung über die Schulentwicklungsplanung für berufliche Schulen in Mecklenburg-Vorpommern vom 11. Dezember 2012 sollten die Schulentwicklungspläne für einen Planungszeitraum vom Beginn des Schuljahres 2013/2014 bis zum Ende des Schuljahres 2017/2018 gelten. Rechtzeitig vor Ablauf des Planungszeitraums sollten sie dann für fünf weitere Schuljahre fortgeschrieben werden.¹⁸⁵ Die Geltungsdauer der Schulentwicklungspläne wurde indes zweimal verlängert; zunächst bis zum Ende des Schuljahres 2020/2021¹⁸⁶ und dann weiter bis zum Ende des Schuljahres 2023/2024¹⁸⁷. Somit basieren die noch bis zum Ende des Schuljahres 2023/2024 geltenden Schulentwicklungspläne auf Bestandsanalysen, Vorausberechnungen und Prognosen aus der Zeit vor Beginn des Schuljahres 2013/2014. Auch die im Planungsverfahren vorzunehmenden Abstimmungen zwischen betroffenen Planungsträgern oder Anhörungen, z. B. des Kreis- und Stadtelternrats sowie der Schulkonferenz, erfolgten teilweise zuletzt vor Beginn des Schuljahres 2013/2014.¹⁸⁸

(379) Die nach dem Schulgesetz aufzustellenden, regelmäßig zu überprüfenden sowie fortzuschreibenden Schulentwicklungspläne sind kein Selbstzweck. Sie dienen dem Ziel, notwendige Investitionen und organisatorische Maßnahmen im Vorfeld zu erkennen, um rechtzeitig Entwicklungsprozesse einzuleiten. Sie schaffen die Voraussetzungen für einen effizien-

¹⁸⁵ Vgl. Verordnung vom 11. Dezember 2012, GVOBl. M-V 2013 S. 25.

¹⁸⁶ Vgl. Verordnung vom 25. Juni 2018, GVOBl. M-V S. 234.

¹⁸⁷ Vgl. Verordnung vom 20. März 2021, Mitt.bl. M-V S. 54.

¹⁸⁸ Abstimmungen und Anhörungen fanden statt, wenn die Schulentwicklungspläne vorzeitig fortgeschrieben werden mussten (z. B. aufgrund der Schülerzahlentwicklung oder einer Änderung des Schulangebots).

enten Einsatz von Ressourcen. Dies ist nicht gewährleistet, wenn die Schulentwicklungspläne auf veralteten Bestandsanalysen und Prognosen beruhen.

(380) Das Ministerium verwies darauf, dass Gründe für die Verlängerung des Planungszeitraums einerseits die politischen Vorgaben aus der Koalitionsvereinbarung 2016-2021 und andererseits fachliche Erwägungen gewesen seien. Ziel der Koalitionspartner sei es gewesen, die beruflichen Schulen in ihrer heutigen Struktur langfristig zu sichern. Außerdem sollten die Voraussetzungen für eine erhöhte Planungssicherheit geschaffen werden. Daher sollte eine auch langfristig stabile Berufsschulstruktur etabliert werden, die Planungssicherheit für die Ausbildungsbetriebe, die Auszubildenden, das Land und die kommunalen Schulträger mit sich bringe. Da sich die Schülerzahlen im Berufsschulsystem stabilisiert hätten, bestehe aktuell kein Bedarf für eine weitere Konzentration von Schulstandorten. Die weitere Zusammenlegung von beruflichen Schulen sei aktuell nicht geplant. Bis zur Umsetzung der Erkenntnisse aus der Evaluation der beruflichen Schulen solle an der gegenwärtigen Struktur festgehalten werden. Aus dem Evaluationsbericht erwarte das Ministerium grundlegende Vorschläge bzw. Hinweise mit Auswirkungen auf die Schulentwicklungsplanung. Diese sollen dann im Aufstellungs- und Genehmigungsverfahren zur Schulentwicklungsplanung Berücksichtigung finden.

(381) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Schulentwicklungspläne regelmäßig überprüft und auf der Basis aktueller Prognosen fortgeschrieben werden. Denn nur so kann ein effizienter Einsatz der Ressourcen sicherstellt werden.

3 Genehmigungen

(382) Nach der Verordnung über die Schulentwicklungsplanung für berufliche Schulen in Mecklenburg-Vorpommern kann eine vorzeitige Fortschreibung der Schulentwicklungspläne erforderlich sein. Das ist der Fall, wenn die Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Grundlagen dies erfordert. Dasselbe gilt, wenn eine Änderung des Schulangebots beabsichtigt ist. Die Fortschreibungen sind dem Ministerium zur Genehmigung zuzuleiten.

(383) Das Ministerium hatte dem Landesrechnungshof für fünf Fortschreibungen der Schulentwicklungspläne 2013/2014 für berufliche Schulen in öffentlicher Trägerschaft keine Genehmigungen vorgelegt.

Es erklärte dazu, die Berücksichtigung der Fortschreibung in der Anlage einer Verordnung¹⁸⁹ sei als vorläufige Genehmigung zu verstehen.

¹⁸⁹ Berufliche Schulen Organisationsverordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 14. Juli 2021, Mitt.bl. M-V S. 115.

(384) Der Landesrechnungshof verwies darauf, dass nicht nur die Schulentwicklungspläne, sondern auch deren Fortschreibungen der Genehmigung des Ministeriums bedurft hätten. Eine vorläufige Genehmigung ist in der entsprechenden Verordnung¹⁹⁰ nicht vorgesehen. Wird die Fortschreibung eines Schulentwicklungsplans nicht genehmigt, ist sie unwirksam. Das Ministerium muss sicherstellen, dass die Genehmigungsverfahren künftig ordnungsgemäß durchgeführt werden.

(385) Das Ministerium teilte mit, es folge den Ausführungen des Landesrechnungshofes. Es werde fehlende Genehmigungsschreiben zu den Fortschreibungen von Schulentwicklungsplänen zeitnah nachholen.

4 Wohnmöglichkeiten

(386) Nach der Verordnung über die Schulentwicklungsplanung für berufliche Schulen in Mecklenburg-Vorpommern sollen Schulträger ausreichende Wohnmöglichkeiten für Schüler/-innen und Auszubildende zur Verfügung stellen. Das gilt aber nur, wenn sie ein Schulangebot mit überregionaler Bedeutung vorhalten und unter Berücksichtigung der Verkehrsinfrastruktur.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Schulträger in den Schulentwicklungsplänen nur teilweise Angaben zu vorhandenen Wohnmöglichkeiten machen. Bedarfsprognosen fehlen. Ein Abgleich zwischen dem vorhandenen Angebot an Wohnmöglichkeiten und dem Bedarf findet nicht statt. Die Genehmigungsschreiben des Ministeriums zu den Schulentwicklungsplänen enthalten diesbezüglich keine Auflagen.

(387) Schulangebote mit überregionaler Bedeutung führen regelmäßig dazu, dass auswärtige Schüler/-innen und Auszubildende am Schulstandort untergebracht werden müssen. Sind die Wohnmöglichkeiten nicht ausreichend, kann dies die berufliche Bildung dieser Schüler/-innen und Auszubildenden gefährden. Außerdem ist bei fehlenden Wohnmöglichkeiten eine praxistaugliche Konzentration von Schulstandorten, die zu Einsparungen für das Land führen könnte, eingeschränkt. Der Landesrechnungshof hält daher bei Schulangeboten mit überregionaler Bedeutung die Darstellung ausreichender Wohnmöglichkeiten in den Schulentwicklungsplänen für zwingend erforderlich.

(388) Das Ministerium erklärte, es folge den Ausführungen des Landesrechnungshofes. Es wolle darauf hinwirken, dass für den Planungszeitraum ab dem Schuljahr 2024/2025 die Wohnmöglichkeiten nachvollziehbar in den Schulentwicklungsplänen dargestellt werden. Diese hätten unter Berücksichtigung der Verkehrsinfrastruktur ausreichend zu sein.

¹⁹⁰ Vgl. § 1 Absatz 7 Verordnung über die Schulentwicklungsplanung für berufliche Schulen in Mecklenburg-Vorpommern vom 20. März 2021, Mitt.bl. M-V S. 54.

Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt

7 Zuwendungen im Zusammenhang mit der Art Wolf

Das Ministerium hat in der Förderrichtlinie auch Billigkeitsleistungen erfasst. Für Billigkeitsleistungen ist eine Förderrichtlinie nicht das richtige Instrument. Das Antragsverfahren und das Verwendungsnachweisverfahren wiesen erhebliche Mängel auf.

(389) Das Land gewährt finanzielle Unterstützung zur Vermeidung oder Minderung von unzumutbaren wirtschaftlichen Belastungen durch wild lebende Tiere der Art Wolf (*Canis lupus*). Gefördert werden auch Maßnahmen zur Erhöhung der Akzeptanz der Wiederbesiedlung des Landes durch diese Art.

Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise die gewährte finanzielle Unterstützung nach der Förderrichtlinie Wolf¹⁹¹ für 2017 bis 2019 geprüft.

Die Zahlungen wurden geleistet für

- zusätzliche Aufwendungen für Präventionsmaßnahmen (z. B. Erwerb/Aufbau von Schutzzäunen oder Erwerb von Herdenschutzhunden) sowie Akzeptanz fördernde Maßnahmen und
- die Minderung wirtschaftlicher Belastungen bei Schäden an Haus- und Nutztieren (Schadensausgleich für vom Wolf getötete oder verletzte Tiere).

Das Land hat 2017 bis 2019 jährlich durchschnittlich rd. 145.000 Euro ausgezahlt. Der Landesrechnungshof hat 42 von 191 Fördermaßnahmen geprüft.

1 Förderrichtlinie für unterschiedliche Arten finanzieller Unterstützung

(390) Die Förderrichtlinie enthält sowohl Maßnahmen, die in der Zukunft liegen, als auch solche, die bereits eingetretene Schäden ausgleichen sollen. Eine Förder- bzw. Zuwendungsrichtlinie ist jedoch nur geeignet für die Unterstützung künftiger Maßnahmen, deren Umsetzung im Landesinteresse liegt. Zuwendungen¹⁹² sind Fördermittel für neue Maßnah-

¹⁹¹ Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Vermeidung oder Minderung von wirtschaftlichen Belastungen durch die Art Wolf in Mecklenburg-Vorpommern (Förderrichtlinie Wolf – FöRiWolf M-V) vom 12. März 2013 (AmtsBl. M-V 2013, S. 209), geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 5. Dezember 2018 (AmtsBl. M-V 2018, S. 673).

¹⁹² Vgl. §§ 23 und 44 LHO.

men oder Vorhaben zur Erreichung bestimmter Förderziele. Sie erfolgen final und auf die Zukunft gerichtet.

(391) Leistungen hingegen, die nur in Ausnahme- und Härtefällen bewilligt werden und kausal geprägt sind – weil die Billigkeit eine Leistung erfordert – sind Billigkeitsleistungen¹⁹³. Billigkeitsleistungen sind auf die Vergangenheit gerichtet, z. B. als Hilfen bei eingetretenen Schäden. Für die Regelung zur Auszahlung von Billigkeitsleistungen ist eine Förderrichtlinie ungeeignet. Hier ist der Erlass von allgemeinen Grundsätzen das richtige Instrument.

(392) Bei den finanziellen Hilfen zur Minderung wirtschaftlicher Belastungen aufgrund von durch den Wolf verursachten Schäden (Schadensausgleich) handelt es sich nicht um Zuwendungen, sondern um Billigkeitsleistungen. Dies wird auch in anderen Bundesländern entsprechend gehandhabt. So gewähren z. B. die Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt Zuwendungen zur Vermeidung von wirtschaftlichen Belastungen durch den Wolf. Außerdem gewähren sie Billigkeitsleistungen zur Minderung von durch den Wolf verursachten wirtschaftlichen Belastungen.

(393) Das Landwirtschaftsministerium hat mitgeteilt, es werde dies künftig berücksichtigen.

(394) Der Landesrechnungshof sieht insoweit der Anhörung zur Neufassung der Förderrichtlinie und zu den Grundsätzen zur Gewährung von Billigkeitsleistungen entgegen.

2 Antragstellung und Nachweis der Verwendung

(395) Die eingereichten Anträge waren überwiegend unvollständig oder fehlerhaft ausgefüllt. Dadurch war nur in wenigen Fällen erkennbar, ob die geplanten Ausgaben zur Erreichung des konkreten Zweckes notwendig und angemessen waren oder welcher Schadensausgleich zu leisten war. Obwohl sich die Bewilligungsbehörden intensiv bemüht haben, die Antragstellenden zu unterstützen, war die Qualität der Anträge ungenügend. Teilweise ergaben sich die Probleme unmittelbar aus den Antragsformularen.

(396) Verwendungsnachweise waren nur von den Zuwendungsempfängern vorzulegen, denen Zuwendungen für Vorhaben der Prävention bewilligt worden waren, z. B. für Schutzzäune oder Herdenschutzhunde. Hierfür hatten sie von der Bewilligungsbehörde das Formular nach Muster 7 zu VV zu § 44 LHO erhalten.

Die vorgelegten Verwendungsnachweise waren überwiegend unvollständig oder fehlerhaft. Sofern Sachberichte vorhanden waren, entsprachen diese größtenteils nicht den Anforderungen. Insbesondere fehlten Aussagen zur Erfüllung des Zweckes und zum Erfolg

¹⁹³ Vgl. § 53 LHO.

des Vorhabens. Zudem waren Abweichungen gegenüber der ursprünglichen Planung oder zum Finanzierungsplan nicht angegeben. Auch die eingereichten zahlenmäßigen Nachweise entsprachen überwiegend nicht den Anforderungen. Insbesondere waren in den meisten Fällen die Einnahmen und Ausgaben nicht in zeitlicher Reihenfolge entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans ausgewiesen.

(397) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Bewilligungsbehörden künftig darauf hinwirken, dass die Zuwendungsempfänger die Anträge und Verwendungsnachweise vollständig und ordnungsgemäß vorlegen.

(398) Er hat das Ministerium gebeten zu prüfen, inwieweit

- die Antragsformulare bezüglich der notwendigen Angaben, Erklärungen und Anlagen einfacher und verständlicher aufgebaut und formuliert werden können und
- das Verwendungsnachweisformular an die Bedarfe der Förderrichtlinie Wolf angepasst und bezüglich der notwendigen Angaben, Erklärungen und Anlagen einfacher und verständlicher aufgebaut und formuliert werden kann.

(399) Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde prüfen, wie eine Optimierung bei der Antragstellung erreicht werden könne. Auch werde es die Bewilligungsbehörden dazu anhalten, darauf hinzuwirken, dass die Zuwendungsempfänger den Anforderungen entsprechende, aussagekräftige Sachberichte erstellen und den zahlenmäßigen Nachweis entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans führen.

(400) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(401) Er hat das Ministerium auch gebeten zu prüfen, ob die vom Land beauftragten Nutztierhalterberater mit der Aufgabe betraut werden können, die Zuwendungsempfänger beim Ausfüllen der Formulare zu unterstützen.

(402) Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass eine Ausweitung bzw. Intensivierung der Beratungsleistungen durch die Nutztierhalterberater höhere Kosten für die vertraglichen Leistungen verursachen würde.

(403) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass es dem Ministerium gelingen wird, die Antrags- und Verwendungsnachweisformulare so zu gestalten, dass alle notwendigen Angaben, Erklärungen und Anlagen abgefragt werden. Zudem sollten die Antragsteller diese mit Unterstützung der Nutztierhalterberater vollständig und richtig ausfüllen können. Dies dürfte in der Folge zu einer Effektivitätssteigerung bei den Bewilligungsbehörden führen.

3 Antragsprüfungsvermerk

(404) Ein den Vorgaben der VV Nr. 3.3 zu § 44 LHO genügender, ordnungsgemäßer Antragsprüfungsvermerk war in keiner der geprüften Akten zu finden.

(405) Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, Vordrucke für den Antragsprüfungsvermerk zu erarbeiten. Diese sollte es den Bewilligungsbehörden zur Verfügung stellen. Das Ergebnis der Antragsprüfung nach Muster 3 zu VV zu § 44 LHO kann hierfür als Grundlage dienen.

(406) Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde darauf hinwirken, dass die Bewilligungsbehörden die Antragsprüfung künftig ordnungsgemäß durchführen und dokumentieren. Auch der Vorschlag, einen einheitlichen Vordruck im Zusammenwirken mit den Bewilligungsbehörden zu erstellen, werde aufgegriffen.

(407) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(408) Ein den Vorgaben der VV Nrn. 11.1.1 bis 11.1.3 zu § 44 LHO genügender, ordnungsgemäßer Prüfungsvermerk zum Verwendungsnachweis war in keiner Förderakte vorhanden. Die Bewilligungsbehörden haben stattdessen das vom Zuwendungsempfänger übersandte Verwendungsnachweisformular genutzt und darin Punkt 3 „Ergebnis der Prüfung“ ausgefüllt.

(409) Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Verwendungsnachweis ausschließlich vom Zuwendungsempfänger auszufüllen ist. Zur Dokumentation der Prüfung des Verwendungsnachweises durch die Bewilligungsbehörde ist das Muster 7 zu VV zu § 44 LHO weder gedacht noch geeignet.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Bewilligungsbehörden die Prüfung des Verwendungsnachweises künftig vollständig durchführen und ordnungsgemäß dokumentieren. Das Ministerium sollte hierzu einen für alle Bewilligungsbehörden geltenden einheitlichen Vordruck entwickeln. Der Prüfvermerk nach Muster 8 zu VV zu § 44 LHO kann dazu als Grundlage dienen.

(410) Das Ministerium hat dies zugesagt. Auch der Vorschlag, einen einheitlichen Vordruck im Zusammenwirken mit den Bewilligungsbehörden zu erstellen, werde aufgegriffen.

(411) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

8 Stiftung Umwelt- und Naturschutz Mecklenburg-Vorpommern – Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung

Die Stiftung verwaltete Ende 2019 finanzielle Mittel von rd. 13 Mio. Euro. Die Zinserträge aus den sicher in festverzinslichen Wertpapieren anzulegenden Finanzmitteln waren im Prüfungszeitraum stark rückläufig. Grund dafür waren fehlende Anlagemöglichkeiten an den Finanzmärkten. Infolge dessen ist die Finanzierung der satzungsgemäßen Aufgaben der Stiftung im bisherigen Umfang nicht mehr gesichert. Das Ministerium muss für eine auskömmliche Finanzierung der Stiftungsarbeit neue Strategien entwickeln.

Die von der Stiftung aufgestellten Wirtschaftspläne als Grundlage der Veranschlagung der Zuschüsse des Landes in den Haushaltsplänen vermittelten ein unzutreffendes Bild der Stiftungsarbeit.

Die Buchführung sowie die Daten- und IT- Sicherheit wiesen Mängel auf.

Die für die Rechnungsprüfung zuständige Stelle war nicht bestimmt.

Das Entlastungsverfahren für den Stiftungsvorstand verlief nicht korrekt. Im Ergebnis erfolgte die Entlastung nicht über die gesamte Geschäftstätigkeit der Stiftung.

Die Stiftung setzte bei der Sanierung des Schlutius-Mausoleums Eigenmittel für nicht satzungsgemäße Zwecke ein.

(412) Der Zweck der 1994 als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts errichteten Stiftung Umwelt- und Naturschutz Mecklenburg-Vorpommern (Stiftung) umfasst folgende Elemente:

- für den Naturschutz und die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts besonders geeignete Flächen verfügbar zu machen, zu pflegen und zu entwickeln,
- Umweltbildung und -forschung zu fördern und
- sonstige Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen zu unterstützen.

Dafür erhält sie u. a. Zuwendungen des Landes sowohl als institutionelle Förderung als auch als Projektförderung.

Die jährlichen Zuschüsse für den laufenden Betrieb und für Investitionen betragen im Prüfungszeitraum durchschnittlich rd. 240.000 Euro. Für Projektförderungen bewilligte das Land durchschnittlich rd. 408.000 Euro pro Jahr. Daneben hatte die Stiftung weitere Einnahmen,

z. B. aus Zinserträgen. Die jährlichen Aufwendungen beliefen sich auf durchschnittlich rd. 732.000 Euro.

Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise die Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung, die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungen sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung für 2017 bis 2019. Die im Jahr 2012 als 100%ige Tochter der Stiftung gegründete Flächenagentur GmbH (Flächenagentur) bezog er in die Prüfung ein.

1 Finanzierungslücken durch fehlende Anlagemöglichkeiten

(413) Die Stiftung erfüllt ihren Zweck zu einem nicht unbedeutenden Teil durch Verwendung der Erträge aus dem Stiftungsvermögen. Sie verwaltete Ende 2019 eigene und treuhänderisch fremde Finanzmittel im Umfang von rd. 13 Mio. Euro.

Gemäß der Satzung besteht das Stiftungsvermögen „aus dem Grundstockvermögen, dem weiteren Geldvermögen, [...] eventuell gebildeten Rücklagen [...]“.¹⁹⁴ Bezüglich des Grundstockvermögens enthielt die Satzung der Stiftung folgende Vorgabe:

*„Das Grundstockvermögen ist in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten und Ertrag bringend und mündelsicher als festverzinsliches Schuldscheindarlehen mit lang- und kurzfristigen Laufzeiten beim Finanzministerium des Landes anzulegen. Falls das Finanzministerium die genannten Geldmittel nicht als Anlage annimmt, sind die Mittel Ertrag bringend in festverzinsliche mündelsichere Wertpapiere deutscher Kreditinstitute anzulegen.“*¹⁹⁵

Die Stiftung hatte 1,2 Mio. Euro und damit den überwiegenden Teil des Grundstockvermögens beim Finanzministerium in Form eines Schuldscheindarlehens mit einer Laufzeit von zehn Jahren angelegt. Die Zinserträge von 45.600,00 Euro jährlich waren ein fester Bestandteil der Eigenmittel der Stiftung. Das Schuldscheindarlehen war am 21. April 2021 zur Rückzahlung fällig.

(414) Der Landesrechnungshof hatte mit Blick auf den Rückzahlungstermin darauf hingewiesen, dass die Stiftung den Wegfall dieser Einnahmequelle nicht kompensieren kann. Dies ist auf die derzeitigen Konditionen für Finanzanlagen an den Finanzmärkten und auf die satzungsgemäßen Vorgaben für die Anlage des Grundstockvermögens zurückzuführen. Somit entfallen Finanzierungsquellen für die Aufgabenwahrnehmung der Stiftung. Dies trifft ebenso für die Anlage des weiteren Geldvermögens zu.

¹⁹⁴ § 4 Abs. 1 S. 1 der zum Prüfungszeitpunkt geltenden Satzung der Stiftung gemäß der Sechsten Satzung zur Änderung der Satzung vom 18. März 2015, AmtsBl. M-V/AAz. S. 548.

¹⁹⁵ Vgl. § 4 Abs. 1 Sätze 2 und 3 der zum Prüfungszeitpunkt geltenden Satzung der Stiftung gemäß der Sechsten Satzung zur Änderung der Satzung vom 18. März 2015, AmtsBl. M-V/AAz. S. 548.

Der Landesrechnungshof hatte das Ministerium aufgefordert, gemeinsam mit dem Finanzministerium alternative Finanzierungsmöglichkeiten für die Stiftungsarbeit zu suchen. Die Stiftung sollte in der Lage bleiben, ihre satzungsmäßigen Aufgaben wie bisher durchzuführen. Der Landesrechnungshof hatte daher darauf hingewiesen, dass Ministerium und Stiftung Ersatzlösungen für die fehlenden Erträge finden müssen. Denkbar wären weitere Zuschüsse des Landes und ggf. Gewinnausschüttungen der Flächenagentur, so wie es bei deren Gründung ursprünglich vorgesehen war.

Zudem hatte er darauf aufmerksam gemacht, dass in der geltenden Satzung Regelungen zu Finanzanlagen außerhalb des Grundstockvermögens zu ergänzen sind.

(415) Das Ministerium teilte mit, es sehe die Notwendigkeit, die Ertragsausfälle zu kompensieren und suche gemeinsam mit dem Finanzministerium bei der Haushaltsaufstellung für 2022/2023 nach Lösungen. Eine stärkere Beanspruchung der Flächenagentur schließe es derzeit aus, da diese ihre Finanzmittel für die Vorfinanzierung von Kompensationsmaßnahmen benötige. Die Festlegung von Schwellenwerten für eine Teilausschüttung von Gewinnen der Flächenagentur an die Stiftung werde diskutiert, vom Ministerium aber nicht befürwortet.

(416) Das Ministerium hat am 1. Dezember 2021 die Änderung der Satzung der Stiftung genehmigt.¹⁹⁶ Mit dem neu gefassten § 4 Abs. 1 enthält die Satzung nunmehr auch Vorschriften zur Anlage des weiteren Geldvermögens.

(417) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Finanzsituation der Stiftung zunächst durch höhere Zuschüsse des Landes stabilisiert werden muss. Er begrüßt die Überlegungen, einen Schwellenwert für die Gewinnausschüttung festzulegen. Zudem konkretisiert die geänderte Satzung die Anlagevorschriften und passt diese den aktuellen Gegebenheiten an.

2 Anlage von besonderen Finanzmitteln

2.1 Anlage von zweckgebundenen Rücklagen

(418) Die Planfeststellungsbeschlüsse zum Neubau der A 20 erlegten der DEGES Ausgleich und Ersatzmaßnahmen auf. Diese Maßnahmen umfassten die dauerhafte Pflege, Unterhaltung und Erhaltung in vier Gebieten. Die Stiftung hatte diese Verpflichtungen von der DEGES übernommen. Hierfür erhielt sie Ablösebeträge von insgesamt 5.466.060,00 Euro. Die aus den Ablösebeträgen entstehenden Zinserträge darf die Stiftung nur zweckgebunden

¹⁹⁶ Siebte Satzung zur Änderung der Satzung vom 26. November 2021, AmtsBl. M-V/AAz. S. 640.

für die vereinbarte Aufgabenübertragung einsetzen. Zum 31. Dezember 2019 betragen die aus diesen Verträgen resultierenden zweckgebundenen Rücklagen insgesamt rd. 5,970 Mio. Euro.

(419) Die Stiftung hatte die Ablösebeträge aufgeteilt und über Laufzeiten von drei bis sechs Jahren mit steigenden Zinssätzen angelegt. Das geschah überwiegend in Festzinsanlagen auf Kapital- und Investitionskonten. Für eine Maßnahme konnte sie einen Betrag als festverzinsliches Schuldscheindarlehen mit einer Laufzeit von zehn Jahren beim Finanzministerium des Landes anlegen. Darüber hinaus hatte die Stiftung für anstehende Pflege- und Betreuungsleistungen Beträge auf Girokonten bei deutschen Kreditinstituten hinterlegt.

(420) Die Zinserträge aus sicheren Finanzanlageformen verharren seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. Für Neuanlagen im Jahr 2011 konnte die Stiftung bei einer Laufzeit von fünf Jahren im fünften Jahr noch einen Zinssatz von 4 % vereinbaren. Danach sanken die Zinssätze für Neuanlagen kontinuierlich.

Die 2017 bis 2019 erzielten Zinseinnahmen der Stiftung aus den zweckgebundenen Rücklagen tendierten gegen Null. Eine Ausnahme bildeten die Erträge aus dem Schuldscheindarlehen. Dieser Vertrag endete am 12. Oktober 2020.

(421) Der Landesrechnungshof sah angesichts dieser Entwicklung der Zinserträge die Finanzierung der Pflege, Unterhaltung und Erhaltung der übernommenen Flächen auf Dauer kritisch. Derzeit bieten die gebildeten Rücklagen aufgrund der in den Vorjahren erwirtschafteten Erträge noch ausreichend Spielraum, um anstehende Pflegemaßnahmen durchführen zu können. Eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung hängt von angemessenen Erträgen aus den zweckgebundenen Rücklagen ab.

(422) Das Ministerium bestätigte die Bewertungen des Landesrechnungshofes grundsätzlich. Stiftung und Land seien zur dauerhaften Pflege, Unterhaltung und Erhaltung der übernommenen Flächen verpflichtet. Eine Lösung der drohenden bzw. schon eingetretenen Unterfinanzierung müsse dies berücksichtigen. Das Land Mecklenburg-Vorpommern sei selbstschuldnerischer Bürge für die Stiftung. Zudem sei es vertraglich verpflichtet, für die Aufgabenerledigung der Stiftung einzuspringen. Insofern würden Lösungen – ggf. aus dem Landeshaushalt – gesucht werden müssen, die in der derzeitigen Finanzmarktsituation die Aufgabenerledigung sicherstellen.

(423) Der Landesrechnungshof sieht seine Auffassung bestätigt, soweit es um die weitere finanzielle Ausstattung der Stiftung für die Aufgabenwahrnehmung geht. Darüber hinaus erwartet er, dass die Stiftung künftig die Kalkulation der Ablösesummen genau prüft bevor sie die Verwaltung weiterer Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen übernimmt. Ggf. sollte sie Mög-

lichkeiten zu Nachverhandlungen vertraglich vereinbaren. So können Risiken für die Finanzierung dieser langfristigen Aufgaben weitgehend minimiert werden. Zudem empfiehlt der Landesrechnungshof, die Verwaltung von Maßnahmen ohne zeitliche Begrenzung nicht mehr zu übernehmen.

2.2 Anlage von treuhänderisch verwalteten Finanzmitteln

(424) Die Stiftung verwaltet, teilweise langjährig, Finanzmittel Dritter treuhänderisch. Deren Umfang betrug per 31. Dezember 2019 insgesamt 5.184.832,88 Euro.

Für die Verwaltung dieser Finanzmittel erhält die Stiftung i. d. R. einen Anteil aus den Zinsausschüttungen zur Deckung ihrer Aufwendungen bzw. zur Verwendung im Rahmen von Naturschutzprojekten.

(425) Die Stiftung kann mit Neuanlagen bereits seit 2013 nur geringe und seit 2018 gar keine Erträge mehr erzielen. Erschwerend wirken die Erhebung von Verwahrensgelten auf Finanzanlagen von Geschäftskunden und die Steigerung der Bankgebühren. Zudem erhöhte sich das Risiko für den Erhalt der ihr treuhänderisch überlassenen Finanzmittel. Die Einlagensicherung von Kreditinstituten zum Schutz von Bankguthaben der Anleger im Fall einer Insolvenz gelten nur bis 100.000 Euro pro Kunde und Bank.

(426) Der Landesrechnungshof hatte der Stiftung empfohlen zu prüfen, ob es für den Geschäftsbetrieb der Stiftung förderlich ist, die Finanzmittel Dritter weiterhin treuhänderisch zu verwalten. Überdies sollte die Stiftung die finanziellen Risiken bedenken.

(427) Das Ministerium teilte mit, es würde die Förderlichkeit der treuhänderischen Verwaltung der Finanzmittel Dritter für den Geschäftsbetrieb der Stiftung intensiv mit der Stiftung und dem Finanzministerium erörtern. Die Beteiligten suchten nach Wegen, Sicherheitsaspekte und Ertragsmöglichkeiten im aktuellen finanzpolitischen Umfeld in angemessener Weise in Einklang zu bringen. Da die einzelnen Treuhandvermögen jeweils auf (sehr) langfristigen Projekten beruhten, würden sich etwaige Lösungen auch daran orientieren müssen, dass diese Projekte zum Erfolg geführt werden können.

(428) Der Landesrechnungshof entnimmt der Stellungnahme des Ministeriums, dass es die Fortsetzung der treuhänderischen Verwaltung der Finanzmittel Dritter durch die Stiftung nicht in Frage stellt. Gleichwohl werden die dabei auftretenden Sicherheitsfragen und die fehlenden Ertragsmöglichkeiten im Interesse der Stiftung und der jeweiligen Projektumsetzung geprüft. Dies begrüßt der Landesrechnungshof.

3 Feststellungen zu den Wirtschaftsplänen der Stiftung

(429) Die Wirtschaftspläne der Stiftung waren unvollständig:

- Sie enthielten nicht alle Erträge und Aufwendungen.
- Es fehlten die vorgeschriebenen Finanzierungspläne für mit Hilfe von Zuwendungen finanzierte einzelne, abgegrenzte, teilweise Haushaltsjahr übergreifende Vorhaben. Dies betrifft auch das größte Projekt der Stiftung „LIFE-Limicodra“ mit einem Finanzvolumen von 4,08 Mio. Euro.
- Die Stellenübersichten bildeten die Anzahl und Eingruppierung der tatsächlich beschäftigten Mitarbeitenden nicht ab.

(430) In der Folge waren die Grundlagen für einen durch die institutionelle Förderung des Landes auszugleichenden Fehlbedarf unzutreffend. Die Wirtschaftspläne spiegelten nicht das gesamte Tätigkeitsspektrum der Stiftungsarbeit wider. Dies widersprach dem Haushaltsprinzip der Vollständigkeit. Zudem kann nur eine mit Maßnahmen untersetzte und erläuterte Planung Grundlage für einen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis sein.

Der tatsächliche Fehlbedarf lag 2017 bis 2019 unterhalb des geplanten Jahresverlusts, ohne dass dies den Landeszuschuss minderte. Dies war u. a. möglich, weil die Bewirtschaftungsgrundsätze für den Wirtschaftsplan teilweise den Anforderungen an die Finanzierungsart „Fehlbedarfsfinanzierung“ widersprachen. Die Verbindlichkeit der vorgesehenen Aufwandspositionen und Verpflichtungen konnte so unterlaufen werden.

(431) Der Landesrechnungshof hat das Ministerium und die Stiftung aufgefordert, bei zukünftigen Planungen alle bekannten Erträge, Aufwendungen und Verpflichtungen zu berücksichtigen. Zudem sind zusätzlich zum Wirtschaftsplan jeweils Finanzierungspläne für das LIFE-Projekt und alle anderen Projekte zu erstellen. Die Stiftung hat künftig die tatsächliche Anzahl der Mitarbeitenden in Stellenübersichten darzustellen.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Ministerium bei der gewählten Finanzierungsart nur solche zuwendungsfähigen Ausgaben mit einem Zuschuss ausgleichen darf, die die Stiftung nicht durch eigene oder fremde Mittel abzudecken vermag.

(432) Das Ministerium teilte mit, es arbeite bereits an der Umsetzung der Hinweise des Landesrechnungshofes. Künftig würden alle bekannten Erträge und Aufwendungen sowie eingegangenen Verpflichtungen bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans berücksichtigt. Bezüglich der Finanzierungsart prüfe das Ministerium, ob eine Änderung angezeigt ist.

(433) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium seinen Hinweisen folgen will und sieht der Umsetzung im Doppelhaushalt 2022/2023 und in der Satzung entgegen.

4 Haushalts- und Wirtschaftsführung

(434) Die Stiftung hat die §§ 1 bis 87 LHO entsprechend anzuwenden und die dazugehörigen Verwaltungsvorschriften zu beachten. Die Verwaltungsvorschriften bestimmen Bereiche, welche einer weiteren, nachgeordneten Regelung bedürfen. Demgemäß sind beispielsweise schriftliche Vorgaben festzulegen zu

- Buchführung, Belegen, Abschlüssen, Rechnungslegung – Ordnung der Buchführung, Tagesabschlüsse, Jahresabschlüsse, Aufbewahrung der Unterlagen,
- Verwaltungsverfahren für Zahlungen – Verfügungsberechtigungen über die Konten, Kartenzahlverfahren, Überwachung von Einzahlungen,
- für Zahlungen zuständige Stellen – Einrichtung der Kasse, Annahme von Zahlungen außerhalb der Kasse,
- unvermuteten Prüfungen – unvermutete Kassenprüfung,
- IT-Verfahren – Berechtigungskonzept, Sicherheitskonzept, Gefährdungsanalyse.

(435) Die Buchführung der Stiftung war umständlich und wies u. a. folgende Mängel auf:

- Die von der Stiftung gewählte finanzielle Struktur mit acht in sich geschlossenen Buchführungs-Einheiten und 28 Bankkonten verursachte erheblichen Verwaltungsaufwand und zusätzliche Kosten.
- Buchungen wurden nicht zeit- und sachgerecht den entsprechenden Sachkonten zugeordnet.
- Die Notwendigkeit von Ausgaben/Kosten war nicht immer begründet bzw. dokumentiert.
- Es wurden keine Tagesabschlüsse erstellt.
- Die Verfügungsberechtigungen für die verschiedenen Konten bei Kreditinstituten entsprachen nicht den Vorschriften.
- Die Inventarübersicht war mangelhaft. Beispielsweise waren die Gegenstände nicht nach ihrer Zugehörigkeit zur Stiftung oder zur Flächenagentur sortiert. Ein Verteilungsschlüssel für gemeinsam genutzte Gegenstände war nicht vorhanden. Darüber hinaus fehlten Informationen, wie z. B. Inventarnummer oder Daten des Zu- oder Abgangs.

- Die Stiftung hat keine Forderungen und Verbindlichkeiten, Rückstellungen, Abschreibungen und Rechnungsabgrenzungsposten erfasst. Eine Bilanz stellte sie nicht auf.
- Die Stiftung schloss die Bücher in ihrem Buchführungssystem nicht endgültig.

Zudem hatte das Ministerium im Prüfungszeitraum keine unvermuteten Kassenprüfungen vorgenommen.

(436) Der Landesrechnungshof hat die Umsetzung der Verwaltungsvorschriften eingefordert. Hinsichtlich der zu treffenden stiftungsinternen Regelungen sollte beachtet werden, dass diese angemessen und verhältnismäßig sind. Das Ministerium sollte die Stiftung dabei unterstützen.

(437) Das Ministerium teilte mit, die Stiftung werde den Empfehlungen folgen und entsprechende schriftliche Vorgaben festlegen. Die Hinweise des Landesrechnungshofes würden umgesetzt. Zudem werde das Ministerium künftig jährlich eine unvermutete Kassenprüfung durchführen.

(438) Der Landesrechnungshof begrüßt die zugesagten Änderungen.

5 Rechnungsprüfung und Entlastung

(439) Die nach dem Ende jedes Haushaltsjahrs aufzustellende Rechnung ist nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften von der durch Gesetz oder Satzung bestimmten Stelle zu prüfen. Diese Stelle ist nicht bestimmt.

(440) Die Rechnungsprüfung ist Teil des internen Entlastungsverfahrens. Das Ministerium prüfte zwar die jährlichen Verwendungsnachweise des Stiftungsvorstands. Diese ließen jedoch wesentliche Tätigkeitsfelder der Stiftung unberücksichtigt. Dennoch entlastete das Ministerium den Stiftungsvorstand auf der Grundlage der erfolgten Verwendungsnachweisprüfung.

(441) Der Landesrechnungshof hatte gefordert, dass die Entlastung des Stiftungsvorstands und die Genehmigung des Ministeriums künftig zwingend über die gesamte Geschäftstätigkeit der Stiftung erfolgt.

(442) Das Ministerium sagte zu, künftig die gesamte Stiftungstätigkeit bei der Entlastung des Stiftungsvorstands und der Genehmigung durch das Ministerium zu berücksichtigen. Die genaue Vorgehensweise werde intern noch beraten.

(443) Der Landesrechnungshof hatte gebeten, ihn zu gegebener Zeit über das neue Verfahren in Kenntnis zu setzen. In diesem Zusammenhang möchte er auch über die durch Ge-

setz oder Satzung zu bestimmende Stelle zur Prüfung der Rechnung informiert werden. Hierzu hat sich das Ministerium bisher nicht geäußert.

6 Rechte des Landesrechnungshofes

(444) Das Ministerium hatte die Rechte des Landesrechnungshofes im Zusammenhang mit der Gründung der Flächenagentur nicht beachtet. Weder wurde er über die Gründung der Flächenagentur als 100 %ige Tochter der Stiftung im Jahr 2012 informiert, noch wurden ihm die gesetzlich vorgesehenen Befugnisse eingeräumt. Der Landesrechnungshof wurde auch nicht über das jeweils abgelaufene Geschäftsjahr unterrichtet.

(445) Der Landesrechnungshof hat das Ministerium und die Stiftung aufgefordert, den Gesellschaftsvertrag der Flächenagentur entsprechend zu ändern.

(446) Das Ministerium räumte die Versäumnisse ein. Die gesellschaftsrechtlichen Grundlagen der Flächenagentur würden entsprechend geändert. Zudem würden der Jahresabschluss und der Prüfbericht jährlich übersandt.

(447) Der Landesrechnungshof begrüßt die zugesagte Änderung des Gesellschaftsvertrags der Flächenagentur. Er sieht der jährlichen Unterrichtung über die Jahresabschlüsse der Flächenagentur entgegen.

7 Einzelfeststellungen

7.1 Das LIFE-Projekt

(448) Die Stiftung ist Projektträger für das EU-Projekt „*LIFE-Limicodra*“. Zur Umsetzung des Projektes arbeitet sie u. a. mit drei Partnern zusammen. Mit jedem Partner waren gemäß den Zuwendungsbescheiden der EU und des Landes Vereinbarungen über deren genaue Aufgaben und die finanzielle Abwicklung abzuschließen. Zwei der Kooperationsvereinbarungen wurden verspätet abgeschlossen. Die dritte Vereinbarung lag bis zum Ende der örtlichen Erhebung im Februar 2020 noch nicht vor.

(449) Der Landesrechnungshof forderte einen zeitnahen Abschluss der noch fehlenden Vereinbarung und für künftige Projekte mit Landesbeteiligung die Beachtung der Auflagen des Zuwendungsbescheids.

(450) Das Ministerium teilte mit, die Kooperationsvereinbarung sei inzwischen abgeschlossen.

(451) Der Landesrechnungshof unterstreicht nochmals die Bedeutung von konkreten Vereinbarungen bei Projekten mit mehreren Partnern.

7.2 Sanierung des Schlutius-Mausoleums

(452) Der Stiftung wurden 2004 Naturschutzflächen des Bundes übertragen. Damit wurde sie Eigentümer des Schlutius-Mausoleums bei Karow. Die 2016 begonnene Sanierung des Mausoleums war nicht durch den Stiftungszweck gedeckt. Die für die Sanierung eingesetzten Eigenmittel der Stiftung standen möglichen Projekten des Umwelt- und Naturschutzes nicht mehr zur Verfügung. Dabei handelte es sich um mindestens 97.500 Euro.

(453) Der Landesrechnungshof verkennt nicht die kulturhistorische Bedeutung des Mausoleums. Dennoch sieht er in der Sanierung einen zweckwidrigen Einsatz von Stiftungsmitteln. Auf Grund des durch die Förderung durch die Denkmalschutzbehörde zum Ausdruck gebrachten Landesinteresses regte er an zu prüfen, ob die eingesetzten Eigenmittel der Stiftung aus Landesmitteln erstattet werden können.

(454) Das Ministerium teilte mit, es prüfe derzeit die Erstattung der von der Stiftung erbrachten Eigenanteile.

(455) Der Landesrechnungshof sieht dem Prüfungsergebnis entgegen.

7.3 Daten- und IT-Sicherheit

(456) Die Stiftung hielt die Standards zur Daten- und IT-Sicherheit nicht ein. Folgende Mängel hatte der Landesrechnungshof u. a. festgestellt:

- Konzepte, die Berechtigungen sowie die Daten- und IT-Sicherheit betreffen, lagen nicht vor.
- Der Support für das eingesetzte Betriebssystem Windows 7 war abgelaufen. Auftretende Sicherheitslücken blieben somit offen.
- Die Dokumentation der Datensicherung fehlte.
- Lokale Festplatten der Rechner der Mitarbeitenden wurden nicht gesichert.
- Die zur Datenerfassung genutzte Software LieMaS war nicht integer bzw. revisions-sicher.

(457) Das Ministerium sicherte zu, die Hinweise des Landesrechnungshofes umzusetzen.

(458) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bestrebungen des Ministeriums, die Daten- und IT-Sicherheit bei der Stiftung zu erhöhen.

7.4 Besetzung des Kuratoriums

(459) Die Anzahl der Kuratoriumsmitglieder stimmte nicht mit der vorgegebenen Anzahl nach Gesetz und Satzung überein. Nicht berufen wurden die zwei vom Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege bei der obersten Naturschutzbehörde aus seiner Mitte zu wählenden Vertreter. Diesen Beirat gibt es derzeit nicht.

(460) Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, die Rechtsgrundlagen und die tatsächlichen Gegebenheiten in Einklang zu bringen.

(461) Das Ministerium teilte mit, es sehe keinen Rechtsverstoß in der Besetzung des Kuratoriums, da die Bildung eines Naturschutzbeirates bei der obersten Naturschutzbehörde nicht obligatorisch sei. Dennoch räumte es ein, die Zusammensetzung des Kuratoriums überdenken zu wollen und die Rechtsgrundlagen zur Kuratoriumsbesetzung anzupassen.

(462) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass Änderungen zumindest in Betracht gezogen werden.

Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Sport

9 Verwendung von Landesmitteln zur Finanzierung von Personalausgaben der Wohlfahrtsverbände

Wohlfahrtsverbände hatten in mehreren parallel laufenden und aus Landesmitteln finanzierten Förderprojekten Personalausgaben abgerechnet, die ihnen tatsächlich nicht entstanden waren. Beispielsweise hatten sie Personalausgaben abgerechnet für

- **Beschäftigte, die beim jeweiligen Verband noch nicht bzw. nicht mehr tätig waren,**
- **Arbeitszeiten, die arbeitsvertraglich nicht vereinbart bzw. dokumentiert waren,**
- **Arbeitsleistungen, die nicht bzw. nicht im abzurechnenden Projekt erbracht wurden.**

Zudem hatten Verbände gegenüber der Bewilligungsbehörde fiktive Personalausgaben deklariert und können den Nachweis für den Personaleinsatz in aus Landesmitteln finanzierten Projekten nicht erbringen.

(463) Das Land gewährt Wohlfahrtsverbänden seit fast 30 Jahren finanzielle Mittel für soziale Maßnahmen, deren Zwecke im erheblichen Landesinteresse liegen. Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege erhalten Landesmittel als Erstempfänger und leiten diese an ihre rechtlich selbständigen Untergliederungen (z. B. Kreis-, Stadt- bzw. Ortsverbände, GmbHs, gGmbHs) als Letztempfänger weiter. Außerdem gewährt das Land sowohl den Spitzenverbänden als auch ihren Untergliederungen direkt finanzielle Mittel.

(464) Der Landesrechnungshof hat Personalausgaben von Wohlfahrtsverbänden richtlinienübergreifend geprüft, insbesondere in parallel laufenden Projekten. Dabei ist er von seinen Feststellungen früherer Prüfungen¹⁹⁷ ausgegangen. Folgende 19 Förderschwerpunkte hat er berücksichtigt:

¹⁹⁷ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2015 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2015, S. 176 ff., Tzn. 464 bis 528; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 383 bis 432.

- Schwangerschaftsberatung,
- Migrationsförderung,
- allgemeine soziale Beratung,
- Ehe-, Familien- und Lebensberatung,
- niedrigschwellige Betreuungsangebote,
- Hilfe in kritischen Lebenssituationen,
- Modellprojekte in der Jugendhilfe,
- Beratungsstellen gegen häusliche Gewalt,
- Behindertenberatung,
- ambulante Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen.
- Schuldnerberatung,
- gesellschaftliche Integration,
- familienentlastende Dienste,
- Ehrenamt,
- Mitmachzentralen,
- Fachberatung,
- Frauenhäuser,
- Täterberatungsstellen,
- Krisenintervention,

Dabei hat er bei drei Spitzenverbänden und zwölf Untergliederungen Personalausgaben für 217 Beschäftigte von rd. 11,4 Mio. Euro für 2015 bis 2017 stichprobenweise geprüft. Das entspricht fast 90 % der von den ausgewählten Verbänden abgerechneten Personalausgaben. Sämtliche geprüfte Verbände hatten öffentliche Mittel zur Finanzierung von Personalausgaben nicht ordnungsgemäß verwendet.

1 Abrechnung von tatsächlich nicht entstandenen Personalausgaben

(465) Eine Vielzahl von Wohlfahrtsverbänden hatte in Verwendungsnachweisen mehrerer Jahre Personalausgaben aus Landesmitteln abgerechnet, die sie als Arbeitgeber nicht gezahlt hatten.

(466) Ein Landes- und ein anderer Verband hatten Personalausgaben für jeweils einen Beschäftigten für Januar 2016 bzw. Dezember 2016 mit insgesamt rd. 5.500 Euro abgerechnet. Die Beschäftigten waren jedoch in dieser Zeit noch nicht bzw. nicht mehr beim jeweiligen Verband tätig.

(467) Derselbe Landesverband und vier andere Verbände hatten für acht Beschäftigte Personalausgaben in mehreren parallel laufenden Projekten abgerechnet. Dabei hatten sie mehr Wochenstunden gegenüber dem Land abgerechnet, als die Beschäftigten bei den Verbänden angestellt waren. Damit hatten diese fünf Verbände rd. 39.300 Euro als gezahlte Personalausgaben deklariert, obwohl sie diese nicht geleistet hatten.

Beispielsweise hatte ein Verband für einen Beschäftigten 2017 Personalausgaben in drei parallel laufenden Projekten¹⁹⁸ für insgesamt 40 Wochenstunden beantragt und abgerechnet. Der Beschäftigte war aber nur in zwei Projekten und insgesamt nur mit 30 Wochenstunden

¹⁹⁸ Ambulante Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen; Behindertenberatung; Allgemeine soziale Beratung.

eingesetzt. Damit hatte der Verband insgesamt rd. 12.700 Euro mehr an Personalausgaben abgerechnet als er bezahlt hatte.

Ein Landesverband hatte für einen Beschäftigten in drei parallel laufenden Projekten¹⁹⁹ für zwei Monate Personalausgaben mit jeweils 45 Wochenstunden abgerechnet. Der Beschäftigte war jedoch in dieser Zeit nicht mehr als 40 Wochenstunden beschäftigt. So hatte dieser Verband rd. 1.100 Euro als Personalausgaben abgerechnet, die er nicht gezahlt hatte.

(468) Zwei Landes- und sechs weitere Verbände hatten über 17.000 Euro als gezahlte Lohnkosten bzw. Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung abgerechnet, obwohl diese nicht in den Lohnjournalen enthalten waren. Auch hier handelte es sich teilweise um mehrere parallel laufende Projekte.

(469) Verbände hatten in Verwendungsnachweisen verschiedener Projekte fast 4.000 Euro als Personalausgaben für anteilig Beschäftigte abgerechnet, obwohl ihnen diese nicht entstanden waren. Bei der Berechnung von Personalausgabenanteilen für einzelne Projekte hatten die Verbände nicht beachtet, dass sich die vereinbarte Wochenarbeitszeit unterjährig geändert hatte. Außerdem hatten sie finanzielle Mittel für Urlaubsrückstellungen als Personalausgaben deklariert, obwohl diese nicht zu tatsächlichen Ausgaben geführt hatten.

2 Abgerechnete Personalausgaben für nicht erbrachte Arbeitsleistung

(470) Zwei Landes- und vier andere Verbände hatten über 16.000 Euro als projektbezogene Personalausgaben abgerechnet, obwohl die Beschäftigten die erforderliche Arbeitsleistung nicht in den Projekten erbracht hatten. In dem betreffenden Zeitraum waren die betroffenen Beschäftigten aber bereits gekündigt und freigestellt oder längerfristig krank²⁰⁰ bzw. befanden sich in Mutterschutz/Elternzeit. Beispielsweise hatte ein Verband einem Beschäftigten gekündigt und ihn mit sofortiger Wirkung von der Arbeit freigestellt. Er war dadurch über zwei Monate nicht mehr im Projekt eingesetzt. Derselbe Verband hatte einem anderen Beschäftigten nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses für weitere zwei Monate sein Gehalt gezahlt und dies abgerechnet.

3 Arbeitsvertraglich nicht vereinbarte Personalausgaben

(471) Zwei Landes- und zehn weitere Verbände hatten mehr als eine halbe Mio. Euro Personalausgaben aus Landesmitteln finanziert, für die keine vertragliche Grundlage dokumentiert war. Sie haben Gehälter gezahlt und abgerechnet, die über arbeits- bzw. tarifvertragli-

¹⁹⁹ Zwei Landesprojekte Fachberatung; Allgemeine soziale Beratung; ein Bundesprojekt.

²⁰⁰ Über den Zeitraum der Lohnfortzahlung von sechs Wochen hinaus.

che Regelungen hinausgehen. Ohne arbeitsvertragliche Vereinbarungen bzw. ohne Nachweis der ausgeübten Tätigkeit ist ungeklärt, ob die abgerechneten Personalausgaben in den geförderten Projekten entstanden waren. Der Landesrechnungshof stellt nachfolgend wesentliche Feststellungen bei einzelnen Verbänden exemplarisch dar:

(472) Ein Verband hatte rd. 10.300 Euro als Personalausgaben für zwei Personen im Verwendungsnachweis für 2015²⁰¹ abgerechnet. Diese Personen waren jedoch nicht bei ihm angestellt. Vielmehr hatten beide Arbeitsverträge mit einer Pflege- und Betreuungs gGmbH und damit mit einem anderen Rechtsträger.

(473) Derselbe Verband hatte für 2015 bis 2017 anteilige Personalausgaben für einen Beschäftigten als Fachkraft für Sozialberatung im Projekt „Allgemeine soziale Beratung“ abgerechnet. Arbeitsvertraglich vereinbart war jedoch der Einsatz als Assistent der Geschäftsleitung. Für einen anderen Beschäftigten hatte der Verband anteilige Personalausgaben als Fachkraft für Sozialberatung für das gesamte Jahr 2016 im selben Projekt abgerechnet. Mit dem Beschäftigten hatte er aber ab August 2016 die Tätigkeit als Betreuer arbeitsvertraglich vereinbart. Inwieweit die abgerechneten Personalausgaben von fast 36.000 Euro im Projekt angefallen sind, hat der Verband nicht nachgewiesen.

(474) Derselbe Verband hatte für einen weiteren anteilig mit 20 Wochenstunden im Projekt „Ehrenamt“ Beschäftigten 2016 Personalausgaben für 26 Wochenstunden abgerechnet. So hat er für Februar bis Dezember 2016 Personalausgaben von rd. 6.200 Euro für sechs Wochenstunden mehr abgerechnet, als für das Projekt vereinbart bzw. dokumentiert.

Der Verband hatte dem Beschäftigten darüber hinaus ab 2016 für seine gesamte Arbeitszeit von 40 Wochenstunden eine monatliche Zulage als Leiter einer Einrichtung nach SGB VIII gezahlt. Dadurch ist der Einsatz des Beschäftigten im Projekt „Ehrenamt“ ohnehin in Frage zu stellen.

(475) Ein anderer Verband hatte mit seinem Geschäftsführer arbeitsvertraglich vereinbart, dass dieser mit 24 Wochenstunden im Verband und mit 16 Wochenstunden in einer TochtergmbH als Geschäftsführer angestellt ist. Der Verband hatte jedoch für 2015 und 2016 Personalausgaben dieses Beschäftigten für 24 Wochenstunden als Berater in mehreren Projekten²⁰² abgerechnet. Folglich hätte der Beschäftigte mit 24 Wochenstunden sowohl als Ge-

²⁰¹ Projekt „Allgemeine soziale Beratung“.

²⁰² Für 2015 im Projekt „Allgemeine soziale Beratung“ mit 24 Wochenstunden; für 2016 in den Projekten „Allgemeine soziale Beratung“ mit 15 Wochenstunden sowie „Behindertenberatung“ und „Ambulante Maßnahmen“ mit insgesamt neun Wochenstunden.

geschäftsführer des Verbandes als auch als Berater in aus Landesmitteln finanzierten Projekten gearbeitet.

Der Verband hatte in ähnlicher Art und Weise für 2015 Personalausgaben für einen Berater in zwei Projekten²⁰³ abgerechnet. Dieser war aber mit seiner gesamten arbeitsvertraglich vereinbarten Arbeitszeit als stellvertretender Geschäftsführer angestellt.

Geschäftsführer können auch Beratungsaufgaben wahrnehmen. Allerdings ist ausgeschlossen, dass sie Geschäftsführer- und Beratertätigkeiten im selben Umfang durchgeführt haben. Die Feststellungen des Landesrechnungshofes zeigen, dass die Angaben des Verbands falsch waren. Letztlich ist ungeklärt, ob bzw. in welchem Umfang die Geschäftsführer tatsächlich Beratungstätigkeiten in Landesprojekten wahrgenommen haben. Folglich sind die abgerechneten Personalausgaben von fast 130.000 Euro nicht in der angegebenen Höhe in den Projekten entstanden.

(476) Derselbe Verband hatte in Verwendungsnachweisen für 2015 bis 2017 Personalausgaben von rd. 61.400 Euro für einen Beschäftigten im Projekt „Schwangerschaftsberatung“ abgerechnet. Arbeitsvertraglich vereinbart war aber die Beschäftigung für andere Projekte²⁰⁴. Zudem stehen die Angaben in den Arbeitsverträgen vielfach im Widerspruch zur Zuordnung dieses Beschäftigten zu bestimmten Tätigkeitsbereichen bzw. Kostenstellen²⁰⁵. Der Verband hatte keine Vereinbarung über die Tätigkeit in der Schwangerschaftsberatung dokumentiert.

4 Nicht projektbezogene und nicht bewilligte Personalausgaben

(477) Wohlfahrtsverbände hatten über 30.000 Euro als Personalausgaben abgerechnet, obwohl diese nicht projektbezogen und nicht bewilligt waren. So hatten zwei Landesverbände und zehn weitere Verbände vielfach Landesmittel zur Finanzierung von Zulagen, Einmal- und Sonderzahlungen verwendet, die sie nicht für Tätigkeiten in den geförderten Projekten gezahlt hatten. Sie hatten diese vielmehr ausdrücklich für andere Bereiche und Aufgaben bzw. für besondere Anlässe gezahlt. Außerdem hatten sie aus öffentlichen Mitteln Urlaubs-, Weihnachtsgeld und Verbandsprämien für Zeiträume finanziert, in denen Beschäftigte nicht in den geförderten Projekten eingesetzt waren.

Zwei Landes- und sechs weitere Verbände hatten in Verwendungsnachweisen für mehrere Jahre finanzielle Mittel für Kranken-, Urlaubs-, Sonn- und Feiertags- bzw. Zeitzuschläge so-

²⁰³ Projekte „Behindertenberatung“ und „Ambulante Maßnahmen“.

²⁰⁴ Berufsfrühorientierung; Jugendprojekt; Ehe-, Familien- und Lebensberatung; Opferberatung; Migrationsförderung.

²⁰⁵ In Kostenstellen werden der Ort der Kostenentstehung und der Leistungserbringung abgebildet.

wie für sonstige Sonderzahlungen abgerechnet. Diese waren weder Bestandteile der Finanzierungspläne noch von der Bewilligungsbehörde als zuwendungsfähig anerkannt.

(478) Der Landesrechnungshof stellt die Vergütung von bestimmten Leistungen bzw. Aufgaben durch die Zahlung von Zulagen, einmaligen Leistungen sowie Gutscheinen nicht in Frage. Die Feststellungen zeigen allerdings, dass es zur gängigen Praxis von Verbänden gehört, gegenüber der Bewilligungsbehörde nicht zwischen projektbezogenen und projektfremden Leistungen zu differenzieren. Zahlungsverpflichtungen von Verbänden und die Abrechnung nicht bewilligter Personalausgaben führen nicht automatisch zur Mitfinanzierung aus öffentlichen Mitteln.

5 Abrechnung von Personalausgaben für Überstunden

(479) Verbände gingen bei der Abrechnung von Überstunden sowohl über den von der Bewilligungsbehörde festgelegten finanziellen Rahmen als auch über den bewilligten Personaleinsatz hinaus. Sie umgingen den vom Land festgelegten Versorgungsschlüssel. Nach Auffassung von Verbänden sei die Nachfrage nach Beratungsangeboten regional größer gewesen als der festgelegte Personaleinsatz.

(480) Unabhängig davon, dass nur der bewilligte Personaleinsatz abgerechnet werden kann, empfiehlt der Landesrechnungshof zu prüfen, inwieweit tatsächlich ein erhöhter Beratungsbedarf besteht. Der Umfang des Personaleinsatzes in den betroffenen Projekten ist ggf. anzupassen.

6 Kreative Abrechnung von Personalausgaben

(481) Die Angaben von zwei Verbänden gegenüber der Bewilligungsbehörde enthielten eine Vielzahl von Fehlern und eine nicht nachvollziehbare Zusammenstellung von tatsächlichen und fiktiven Personalausgaben. Diese Angaben sind nicht geeignet, die Ordnungsmäßigkeit der abgerechneten Personalausgaben zu prüfen.

(482) Die von einem Verband abgerechneten Personalausgaben stimmten weder mit den Lohnjournalen überein noch waren sie nachvollziehbar. In der Folge rechnete der Verband projektfremde oder nicht entstandene Personalausgaben ab bzw. machte entstandene Personalausgaben nicht geltend.

(483) Ein Landesverband hatte einigen seiner Beschäftigten höhere Entgelte gezahlt, als die Bewilligungsbehörde im Rahmen der Projektumsetzung anerkannt hatte. Um Kürzungen der angefallenen Personalausgaben durch die Bewilligungsbehörde zu vermeiden, hatte er über Jahre vielfach geringere Personalausgaben beantragt und abgerechnet, als arbeitsver-

traglich vereinbart und tatsächlich gezahlt. Der Verband hatte also gegenüber der Bewilligungsbehörde absichtlich falsche Angaben gemacht. Er hatte ihr damit suggeriert, seine Maßnahmen seien kostengünstiger als sie es tatsächlich waren.

Bei diesem Verband basierten Entscheidungen der Bewilligungsbehörde über die Förderung von Projekten auf falschen Grundlagen. Denn er hatte seine Angaben aufgrund fiktiver Daten wider besseres Wissens als richtig und vollständig dargestellt. Daher steht die Richtigkeit aller anderen Angaben bei der Durchführung von Projekten und der Verwendung von Landesmitteln bei diesem Verband in Frage.

7 Folgerungen und Empfehlungen

(484) Die richtlinienübergreifende Prüfung von Personaleinsätzen hat zu gravierenden Feststellungen geführt. Diese gehen weit über die vom Landesrechnungshof in seinen vorhergehenden Prüfungen von Wohlfahrtsverbänden getroffenen Feststellungen hinaus. Verbände hatten bei Personaleinsätzen einzelner Beschäftigter in mehreren parallel laufenden Projekten ihre Personalausgaben nicht nur aus Landesmitteln refinanziert, sondern teilweise auch mit Landesmitteln überfinanziert. Gemessen am geprüften finanziellen Volumen von rd. 11,4 Mio. Euro hatten Wohlfahrtsverbände über 600.000 Euro und damit über 5 % der Personalausgaben zu Unrecht abgerechnet.

(485) Die Bewilligungsbehörde wird nicht umhin kommen, Rückforderungen vorzunehmen. Der Landesrechnungshof fordert das Ministerium auf zu prüfen, inwieweit Zuwendungen zurückzufordern sind.

(486) Die Bewilligungsbehörde wird derartige Verstöße bei der Mittelverwendung nach dem Wohlfahrtsfinanzierungs- und -transparenzgesetz nicht erkennen und entsprechende Feststellungen auch nicht treffen können. Denn die danach vorgesehenen Berichtspflichten werden nicht genügen, um die ordnungsgemäße Mittelverwendung zu beurteilen bzw. sicherzustellen. Das betrifft die von der Prüfung umfassten Bereiche der Spitzenverbandsförderung und der sozialen Beratung.²⁰⁶ Für die übrigen von dieser Prüfung umfassten Förderbereiche (Tz. 464) ist weiterhin das „klassische“ Zuwendungsrecht nach § 44 LHO einschließlich der Verwendungsnachweisprüfung anzuwenden. Richtlinienübergreifende Prüfungen des Personaleinsatzes sind allerdings auch danach nicht vorgeschrieben.

(487) Das Ministerium erklärte, dass „mit dem WofTG M-V²⁰⁷“ ein „Systemwechsel“ eingeführt worden sei, der zu wesentlichen Veränderungen „im Vergleich zum bisherigen richtlini-

²⁰⁶ Allgemeine soziale Beratung; Schuldnerberatung; Ehe- und Lebensberatung; Beratung von Menschen mit Behinderungen.

²⁰⁷ Wohlfahrtsfinanzierungs- und -transparenzgesetz Mecklenburg-Vorpommern.

enbasierten“ Verfahren nach LHO geführt habe. Dieses beziehe sich auf den Bereich der Förderung der Spitzenverbände und der sozialen und gesundheitlichen Beratung. Danach erfolge bei der Spitzenverbandsförderung anstelle einer Bewilligung im zuwendungsrechtlichen Sinne nur noch ein Abruf der gesetzlich festgelegten Finanzhilfen. Für die soziale und gesundheitliche Beratung würden Zuweisungsvereinbarungen nach dem WoftG M-V nähere Bestimmungen zum Abruf bzw. zur Auszahlung der Zuweisungen enthalten. In beiden Förderbereichen seien *„Aussagen zu Personal- und Sachkosten [...] nicht vorgesehen“*. Daher bestehe auch kein *„Anknüpfungspunkt für eine Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung in Form einer Verwendungsnachweisprüfung gemäß der LHO.“*

(488) Das Ministerium lässt außer Acht, dass das WoftG M-V lediglich fünf der 19 geprüften Förderschwerpunkte bzw. Richtlinien umfasst. Damit ist für nahezu Dreiviertel der geprüften Förderschwerpunkte weiterhin das „klassische“ Zuwendungsrecht anzuwenden.

(489) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist das Land nach wie vor verpflichtet, die Leistungserbringung zu prüfen. Daran ändert sich nichts, wenn sich ein Teil der von den Spitzenverbänden und kommunalen Gebietskörperschaften zu erbringenden Leistungen nunmehr direkt aus dem Gesetz ergibt. Schließlich erschöpft sich der Zweck des WoftG M-V nicht allein in der bloßen Geldhingabe von öffentlichen Mitteln. Die Praxis wird zeigen, ob und inwieweit aus den von Spitzenverbänden und kommunalen Gebietskörperschaften bzw. Trägern gefertigten Berichten die gesetzeskonforme Mittelverwendung zu erkennen sein wird.

(490) Hinsichtlich der übrigen 14 Förderschwerpunkte empfiehlt der Landesrechnungshof, richtlinienübergreifend vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen in unregelmäßigen Abständen durchzuführen. Das gilt unabhängig von getrennten Zuständigkeiten in der Bewilligungsbehörde.

10 Grundsätzliche Problematiken zur Finanzierung von Personalausgaben der Wohlfahrtsverbände aus Landesmitteln

Wohlfahrtsverbände hatten über Jahre bei einer Vielzahl von Förderschwerpunkten zur Finanzierung sozialer Projekte Personalausgaben unkorrigiert und damit zu hoch abgerechnet. Beiträge zur Berufsgenossenschaft haben sie fehlerhaft abgerechnet. Diese Abrechnungspraxis wirkt sich beim Landeshaushalt jährlich wiederkehrend finanziell aus und ist daher von grundsätzlicher Bedeutung.

(491) Seit Beginn der 90er Jahre fördert das Land die Arbeit der Wohlfahrtsverbände. Neben Feststellungen zur Verwendung von Landesmitteln durch Wohlfahrtsverbände hat der Landesrechnungshof auch Feststellungen von grundsätzlicher Bedeutung getroffen, die jährlich wiederkehrend finanzielle Auswirkungen haben.²⁰⁸

1 Korrigierte Personalausgaben nicht berücksichtigt

(492) Verbände haben in der Regel ein halbes Jahr Zeit, gegenüber dem Land Rechenschaft über die Verwendung von Landesmitteln abzulegen. Damit haben sie hinreichend Gelegenheit, notwendige Korrekturen von Personalausgaben vorzunehmen und diese in Verwendungsnachweise einzubeziehen.

(493) Wohlfahrtsverbände hatten in Verwendungsnachweisen zu hohe Personalausgaben angegeben. Sie hatten Korrekturen vorgenommen, die zur Reduzierung ihrer ursprünglich gezahlten Personalausgaben führten. Gründe für Korrekturen waren bspw. Erkrankungen von Beschäftigten über den Zeitraum der Lohnfortzahlung hinaus oder Erkrankung eines Kindes, Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Änderung des Gehalts oder der Arbeitszeit und nachträgliche Zahlungen von Zuschlägen. Dennoch hatten Verbände bei der Abrechnung gegenüber der Bewilligungsbehörde die Personalausgaben unkorrigiert angegeben.

Die Bewilligungsbehörde konnte nicht erkennen, dass die Angaben falsch und die Personalausgaben tatsächlich niedriger waren. Zudem hatten die Verbände bei Prüfung der Personalausgaben durch die Bewilligungsbehörde die ursprünglichen Jahreslohnjournale als Belege vorgelegt, die die Korrekturen nicht enthielten. Dies führte zu überhöhten Zuwendungen.

²⁰⁸ Vgl. dazu den Beitrag V.9 „Verwendung von Landesmitteln zur Finanzierung von Personalausgaben der Wohlfahrtsverbände“ im vorliegenden Bericht.

2 Fehlerhaft berechnete Beiträge zur Berufsgenossenschaft

(494) Verbände hatten häufig falsche, meist zu hohe Beiträge zur Berufsgenossenschaft abgerechnet.

Arbeitgeber sind verpflichtet, ihre Arbeitnehmer bei der Berufsgenossenschaft gegen Arbeitsunfälle zu versichern und Beiträge zu zahlen. Die Höhe der Beiträge wird von der Berufsgenossenschaft erst nach Ablauf eines Geschäftsjahres errechnet.²⁰⁹ Der Arbeitgeber erhält jährlich einen Bescheid der Berufsgenossenschaft, in dem der zu zahlende Beitrag für alle Beschäftigten insgesamt festgelegt ist.

(495) Gegenüber der Bewilligungsbehörde hatten die Verbände die gezahlten Beiträge jedoch für jeden Beschäftigten selbst be- und abgerechnet. Besondere Berechnungen hatten sie angestellt, wenn Beschäftigte anteilig in mehreren Projekten tätig waren. Dabei waren Verbände „sehr kreativ“ und entwickelten verschiedenste Varianten zur Berechnung der Beitragsanteile:

- So hatte ein Verband bei der Berechnung der Beiträge in der Regel nicht das Arbeitsentgelt des Beschäftigten und die vorgegebene Formel zugrunde gelegt. Vielmehr hatte er einen Gesamtbetrag für alle in einem Projekt Beschäftigten abgerechnet, der sich aus gezahlten Beiträgen und Rückstellungen zur Berufsgenossenschaft zusammensetzte.
- Ein anderer Verband hatte eine von der Formel abweichende Berechnungsmethode entwickelt. Er hatte die Beiträge mit einem Prozentsatz vom Arbeitsentgelt berechnet, der auch Arbeitgeberbeiträge zu den Pflichtumlagen „U2“ und Insolvenzgeld²¹⁰ umfasst. Darüber hinaus hatte er den von ihm selbst festgelegten Prozentsatz nicht für alle Personalausgaben gleichmäßig angewandt. Für denselben in zwei parallel laufenden Projekten Beschäftigten hatte er im selben Jahr für ein Projekt 1,5 % und für das zweite Projekt 1,35 % des Arbeitsentgelts als gezahlte Beiträge zur Berufsgenossenschaft abgerechnet.
- Ein Landesverband hatte die Beiträge seit vielen Jahren mit denselben Faktoren berechnet, obwohl die Berufsgenossenschaft diese jährlich aktualisiert.
- Ein weiterer Verband hatte höhere Beiträge für einen Beschäftigten abgerechnet, als er tatsächlich gezahlt hatte. Dabei ergab sich eine Differenz von rd. 40 Euro bereits bei einem Einsatz im Projekt mit nur 15 Wochenstunden für zwei Monate.

²⁰⁹ Beitrag = (Bruttoarbeitsentgelt x Gefahrenklasse x Beitragsfuß) / 1000.

²¹⁰ Teile der Lohnnebenkosten, die vom Arbeitgeber an die Krankenkassen abzuführen sind.

- Ein anderer Verband hatte für zwei Beschäftigte die Beiträge mit dem Faktor 6,07, der Gefahrenklasse für den Pflegebereich berechnet. Richtig gewesen wäre der Faktor 3,93, der Gefahrenklasse für den Beratungsbereich. Folglich hatte er für beide über 100 Euro höhere Beiträge in einem Jahr abgerechnet. Für alle bei diesem Verband geprüften Personalausgaben von drei Jahren betrug die abgerechneten, aber nicht gezahlten Beiträge rd. 460 Euro.

Diese Feststellungen sind beispielhaft und lassen sich leider auch auf andere (geprüfte) Verbände übertragen.

(496) Die Prüfung hat gezeigt, dass solche Abrechnungsmodalitäten bei Verbänden unabhängig vom Förderschwerpunkt inzwischen zur gelebten Praxis gehören. Insbesondere solche Fälle, in denen ein Verband Beiträge zur Berufsgenossenschaft unterschiedlich berechnet, lassen auf Oberflächlichkeit oder Unwissenheit beim Umgang mit öffentlichen Mitteln schließen. Obwohl diese Problematik mit den Verbänden erörtert und Details erklärt wurden, befürchtet der Landesrechnungshof, dass Verbände ihr Vorgehen nicht grundlegend ändern, jedenfalls nicht, solange die Bewilligungsbehörde diese Praxis ungeprüft hinnimmt. Zudem wird die Überprüfung künftig schwerer bzw. ist gar nicht mehr vorgesehen (vgl. Tz. 497).

3 Folgerungen und Empfehlungen

(497) Von Wohlfahrtsverbänden, die seit fast 30 Jahren Landesmittel erhalten, kann der sachgerechte Umgang mit diesen erwartet werden, auch, wenn sich Korrekturen der Personalausgaben ergeben.

Zudem sollten die Verbände in der Lage sein, Beiträge zur Berufsgenossenschaft entsprechend der von dieser vorgegebenen Formel zu berechnen. Gleichwohl hatten geprüfte Verbände diese Abrechnungsmodalitäten bei der Rechnungslegung gegenüber dem Land außer Acht gelassen.

Die nach dem Wohlfahrtsfinanzierungs- und -transparenzgesetz vorgesehenen Berichtspflichten sind nicht geeignet, um derart fehlerhafte Abrechnungen auszuschließen. Denn danach ist weder die Vorlage von Verwendungsnachweisen noch deren Prüfung vorgesehen. Besonders problematisch ist, dass die finanziellen Auswirkungen der hier geschilderten Praxis auf einzusetzende Landesmittel jährlich wiederkehrend sind.

(498) Daher empfiehlt der Landesrechnungshof:

- gegenüber den Wohlfahrtsverbänden ausdrücklich klarzustellen, dass das Land im Falle von Korrekturen nur die letztlich angefallenen Personalausgaben finanziert und

- die Beiträge zur Berufsgenossenschaft wiederkehrend zu prüfen, um auf die Abrechnung von korrekten Beiträgen hinzuwirken.

Einzelplan 13 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten

11 Zuwendungen an eine institutionell geförderte Stiftung

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat zuwendungsrechtliche Bestimmungen nicht eingehalten. So ließ es u. a. unzulässigerweise die Bildung von Rücklagen zu. Auch waren die am Jahresende an die Stiftung ausgezahlten Zuwendungsbeträge zu hoch und konnten dadurch im Bewilligungszeitraum nicht mehr zweckentsprechend verwendet werden.

Die Stiftung hat die Zuwendungen nicht immer wirtschaftlich und sparsam verwendet. In Bezug auf die Rücklagenverwaltung und die Verwaltung von Publikationen verfügte sie zudem über keine ordnungsgemäße Buchführung. Auch die Kassenführung war nicht ordnungsgemäß.

(499) Die Stiftung wird seit 2010 vom Land Mecklenburg-Vorpommern institutionell gefördert. Sie erhält die Zuwendungen als Fehlbedarfsfinanzierung.

Der Landesrechnungshof hat die Zuwendungen des Landes an die Stiftung insbesondere 2017 und 2018 geprüft, aber auch weitere Haushaltsjahre einbezogen. Die Zuwendungen betragen jährlich rd. 400.000 Euro.

1 Rücklagen

1.1 Rücklagenbildung

(500) Das Ministerium hat in den Zuwendungsbescheiden an die Stiftung regelmäßig die Bildung von Rücklagen zugelassen. Die Stiftung hat eine „*freie Rücklage*“ und eine zweckgebundene „*Projektmittelrücklage*“ gebildet.

(501) Die Rücklagenbildung verstößt gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen. So darf nach dem Zuwendungsrecht ein institutionell geförderter Zuwendungsempfänger keine Rücklagen bilden. Das Verbot der Rücklagenbildung folgt aus dem Subsidiaritätsgrundsatz und aus der Bewilligung der institutionellen Förderung als Fehlbedarfsfinanzierung. Der institutionelle Zuwendungsempfänger muss danach zunächst alle verfügbaren eigenen Mittel für den Zweck der Zuwendung einsetzen, bevor er die Zuwendung des Landes in Anspruch nimmt. Rücklagen sind finanzielle Reserven des Zuwendungsempfängers und damit den Eigenmitteln zuzurechnen. Sie sind folglich bei der Bemessung der Zuwendung zuwendungsmindernd zu

berücksichtigen.²¹¹ Wenn Zuwendungen einer Rücklage zugeführt werden, ist zudem von einer vorzeitigen Mittelanforderung und einer nicht alsbaldigen Verwendung der Zuwendung auszugehen. Auch dies ist nach dem Zuwendungsrecht nicht erlaubt. Der Landesrechnungshof hat daher gefordert, dass das Ministerium von der Stiftung die Auflösung der Rücklagen verlangt.

(502) Das Ministerium erklärte, es könne grundsätzlich der Argumentation des Landesrechnungshofes folgen. Es werde die Auflösung der „freien Rücklage“ forcieren. Die Bildung sowie Verwendung der zweckgebundenen Rücklage würden jedoch für sinnvoll und notwendig erachtet. Das Ministerium wolle diese zukünftig stärker kontrollieren. Dass zweckgebundene Rücklagen entgegen den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen ermöglicht werden, begründe sich aus den Bewirtschaftungsgrundsätzen. Diese wiederum seien Bestandteil des jeweiligen Wirtschaftsplans, der als Teil des Haushaltsplans als Gesetz vom Landtag beschlossen werde. Mithin könne ein rechtlicher Verstoß hier nicht gesehen werden.

(503) Der Landesrechnungshof bleibt dabei: Die Rücklagen sind aufzulösen. Die Rücklagenbildung bei institutionellen Zuwendungsempfängern verstößt gegen wesentliche zuwendungsrechtliche Bestimmungen. Im Übrigen kann der Haushaltsplan keine Ansprüche des Zuwendungsempfängers begründen.

1.2 Rücklagenverwaltung

(504) Die Stiftung hat in ihren jährlichen Vermögensübersichten folgende Bestände der „freien Rücklage“ und der „Projektmittelrücklage“ ausgewiesen.

Tabelle 18: Rücklagen der Stiftung, 2014-2018, in Euro

Datum	Bestand der „freien Rücklage“	Bestand der „Projektmittelrücklage“
	in Euro	
31.12.2014	34.051,57	
31.12.2015	31.494,67	5.906,77
31.12.2016	27.994,67	20.614,94
31.12.2017	26.214,76	22.506,78
31.12.2018	23.224,75	15.000,00

Quelle: Vermögensübersichten der Stiftung; eigene Darstellung.

Die Rücklagenbestände befanden sich auf dem Geschäftskonto der Stiftung. Unterlagen, aus denen Zuführungen an und Entnahmen aus den Rücklagen sowie der Verwendungszweck ersichtlich waren, führte die Stiftung nicht. Bei einer Verringerung der „freien Rückla-

²¹¹ Vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. überarbeitete Auflage, Nr. 9.7.

ge“ hätten im Verwaltungshaushalt der Stiftung „*Einnahmen aus Rücklagen*“²¹² gebucht werden müssen. In den Buchungsunterlagen 2017 und 2018 waren entsprechende Einnahmen jedoch nicht ausgewiesen. Bei der „*Projektmittelrücklage*“ stimmten die in den Vermögensübersichten ausgewiesenen und die sich aus den Buchungsunterlagen ergebenden Bestände nicht überein.

(505) Die Stiftung verfügte im Prüfungszeitraum bei der Rücklagenverwaltung über keine ordnungsgemäße Buchführung. Aufgrund fehlender Unterlagen zur Bestandsentwicklung kann nicht nachvollzogen werden, wie sie die Bestände der Rücklagen ermittelt hat. Die Stiftung hat auch den Nachweis nicht erbringen können, dass diese Mittel seit 2014 tatsächlich zweckentsprechend verwendet worden sind.

(506) Das Ministerium teilte mit, der Themenkomplex sei bereits mit der Geschäftsstelle ausgewertet worden. Künftig werde die Stiftung eine vollständige und übersichtliche Vermögensübersicht unter Beachtung der Regeln der Kassen- und Buchführung erstellen.

2 Auszahlung der Zuwendung zum Jahresende

(507) In den Zuwendungsbescheiden hatte das Ministerium regelmäßig die Auszahlung der Zuwendung bis spätestens 30. Dezember d. J. zugelassen. Die Stiftung erhielt im Dezember 2017 157.355,21 Euro und im Dezember 2018 37.799,65 Euro. Die letzten Beträge wurden am 29. Dezember 2017 mit 24.000,00 Euro und am 28. Dezember 2018 mit 35.800,00 Euro ausgezahlt.

Die Stiftung konnte die zum Jahresende angeforderten Fördermittel nicht vollständig bis zum 31. Dezember d. J. für Zahlungen im Sinne des Zuwendungszwecks verbrauchen. Die verbliebenen Mittel hat sie in der Regel für Zahlungen bis zum 28. Februar des Folgejahres eingesetzt.

(508) Die ausgezahlten Mittel am Jahresende waren zu hoch. Bei Auszahlungen am 28. und 29. Dezember d. J. kann das Ministerium in der Regel nicht davon ausgehen, dass die Stiftung die Mittel noch bis zum Jahresende verbraucht. Insofern ist die Angabe des spätesten Auszahlungstermins mit 30. Dezember d. J. im Zuwendungsbescheid irreführend. Denn der Bewilligungszeitraum endet mit dem jeweiligen Haushaltsjahr. Die Verwendungsfrist am Jahresende kann zu keiner Verlängerung der Verfügbarkeit führen, d. h. am Jahresende nicht verbrauchte Mittel verfallen. Soweit im Ausnahmefall Mittel am Jahresende übrig blei-

²¹² Die Stiftung bucht nach Einnahmen und Ausgaben (kameralistische Buchführung). Daher waren Zuführungen zur Rücklage als Ausgaben und Entnahmen aus der Rücklage als Einnahmen im jeweiligen Verwaltungshaushalt der Stiftung zu buchen.

ben, sind sie nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen auf die Auszahlungen zu Beginn des Folgejahres anzurechnen.

Die Stiftung hat im Prüfungszeitraum Fördermittel nicht zweckentsprechend verwendet. Eine zweckentsprechende Verwendung ist bei der institutionellen Förderung nur innerhalb des Haushaltsjahres der Bewilligung möglich.

(509) Der Landesrechnungshof hat das Ministerium aufgefordert zu prüfen, ob Zuwendungen zurückzufordern sind. Es muss zudem sicherstellen, dass die ausgezahlten Mittel in der Regel auch bis zum Jahresende verbraucht werden können. Dazu hat es bei der Anforderung von Fördermitteln am Jahresende die Angaben der Stiftung zur Beurteilung des Mittelbedarfs gründlich zu prüfen.

(510) Das Ministerium erklärte, die Hinweise seien nur teilweise nachvollziehbar. Es führte an: *„Die Zuwendung kann innerhalb des Bewilligungszeitraums, also auch an dessen letztem Tag, abgerufen werden. Sodann hat der Zuwendungsempfänger einen 2-monatigen Ausgabebzeitraum. Eine andere Handhabung würde de facto den Bewilligungszeitraum um zwei Monate verkürzen. Darüber hinaus ist entscheidend der Zeitpunkt, zu dem der Grund für die Zahlung entstanden ist. Für eine Leistung, die z. B. im Dezember 2017, also innerhalb des Förderjahres erfolgt, für die aber erst im Februar 2018 die Rechnungsstellung vorgenommen wird [...] dürfen Mittel aus dem Förderjahr 2017 auch noch im Februar 2018 verausgabt werden.“*

(511) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei der institutionellen Förderung eine zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung nur innerhalb des Haushaltsjahres der Bewilligung möglich ist.²¹³ Das Ministerium geht daher fehl in der Annahme, dass *„Mittel aus dem Förderjahr 2017 auch noch im Februar 2018 verausgabt werden“* durften. Die Zuwendung für das Haushaltsjahr 2017 durfte die Stiftung nur bis zum 31. Dezember 2017 verausgaben. Am Jahresende nicht verbrauchte Fördermittel muss der Zuwendungsempfänger zwar nicht zurückzahlen. Diese Mittel müssen jedoch bei den Auszahlungen zu Beginn des Folgejahres berücksichtigt werden, d. h. sie müssen auf die Zuwendung des Folgejahres angerechnet werden.²¹⁴

²¹³ Vgl. Dittrich, Kommentar zur BHO, Erläuterung Nr. 41.3 zu § 44 sowie Krämer/Schmidt, Kommentar Zuwendungsrecht, DXIV, Rn. 58.

²¹⁴ Vgl. Dittrich, Kommentar zur BHO, Erläuterung Nr. 41.3 zu § 44 sowie Krämer/Schmidt, Kommentar Zuwendungsrecht, DXIV, Rn. 59.

3 Verwaltung von Publikationen

(512) Die Stiftung erstellt und verkauft eigene Publikationen. Die Erstellung von Publikationen und deren Verkauf fallen zeitlich auseinander. Daraus ergibt sich regelmäßig ein Bestand, der zu verwalten ist. Im Prüfungszeitraum verwaltete die Stiftung Publikationen im Wert von mehr als 30.000 Euro. Bezüglich der Verwaltung der Publikationen stellte der Landesrechnungshof fest:

- In der „*Dienstanweisung*“ vom 4. April 2016 hatte die Stiftung festgelegt: „*Alle Entnahmen (z. B. Kommission, Verkauf, kostenlos oder im Tausch abgegebene Exemplare, Arbeitsexemplare) aus dem Buchverkaufslager müssen in der im Lager liegende Liste mit vollständigen Angaben vermerkt werden.*“ Im vorgegebenen Listenvordruck „*Entnahmen aus dem Buchlager*“ (Entnahmelisten) waren fortlaufend Datum, Titel, Anzahl, Grund der Entnahme und Unterschrift zu vermerken. Weitere Regelungen zur Verwaltung der Publikationen hatte sie nicht getroffen.
- Die Stiftung hatte im Prüfungszeitraum zweimal die Ist-Bestände ihrer Publikationen jeweils nach „*Titel/Bezeichnung*“ erfasst, im Januar 2017 und Februar 2019 (Bestandslisten). Bei den Mengenangaben fanden sich Eintragungen wie z. B. „*1 Karton*“ und „*ca. 3.000*“. Eine Gegenüberstellung der festgestellten Bestände mit denen, die sich aus dem jeweiligen Anfangsbestand und den Zu- und Abgängen ergeben, hatte die Stiftung nicht vorgenommen.
- In den Entnahmelisten waren Eintragungen unter „*Titel*“ nicht immer eindeutig, denn sie wichen vom tatsächlichen Titel der Publikation ab. Gründe für die unter „*Titel*“ und „*Anzahl*“ in vielen Fällen vorgenommene Korrekturen bzw. Streichungen wurden nicht vermerkt. Es war auch regelmäßig nicht erkennbar, wer diese Änderungen vorgenommen hatte. Mehrere Eintragungen wurden mit Bleistift vorgenommen. Unter „*Grund der Entnahme*“ wurden in mehreren Fällen lediglich der Name einer Person, die Bezeichnung einer Einrichtung, eine Ortsangabe oder nur „*Bestellung*“ vermerkt. So war nicht immer zweifelsfrei erkennbar, ob die jeweiligen Publikationen kostenlos abgegeben oder verkauft worden waren und an wen.

(513) Die Verwaltung der Publikationen war 2017 und 2018 nicht ordnungsgemäß. Dazu hat der Landesrechnungshof bemerkt:

- Die Regelungen zur Verwaltung der Publikationen sind nicht ausreichend. Die Stiftung hat keine Festlegungen zum Nachweis der Anfangs-, Soll- und Ist-Bestände sowie zur Erfassung der Zugänge getroffen. Auch fehlen Festlegungen zur Überprüfung

fung der ordnungsgemäßen Nachweisführung sowie zu den für die Nachweisführung und Kontrolle zuständigen Personen.

- Die Stiftung hatte die Publikationsbestände keiner ordnungsgemäßen Prüfung unterzogen. Die bloße Erfassung der Bestände zu einem bestimmten Zeitpunkt ohne Abgleich mit einem buchmäßigen Sollbestand läuft ins Leere. Denn das stellt nicht sicher, dass die Bestände und deren Veränderungen richtig erfasst und vor Verlust geschützt sind. Somit bleibt offen, ob es zum Zeitpunkt der „Inventuren“ Differenzen bei den Beständen gab, deren Ursachen die Stiftung hätte nachgehen müssen. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass es ggf. zu Vermögensverlusten gekommen ist. Mengenangaben, wie z. B. „1 Karton“ und „ca. 3.000“, sind zudem nicht geeignet, den tatsächlich vorhandenen Bestand der Publikationen zu ermitteln.
- Die Entnahmelisten sind ebenfalls nicht geeignet, den tatsächlich vorhandenen Bestand der verschiedenen Publikationen festzustellen. Grund dafür sind die nicht immer eindeutigen Angaben. Ohne vertretbaren Aufwand kann auch nicht vollständig nachvollzogen werden, aus welchen Gründen und in welchem Umfang die Stiftung Publikationen kostenlos abgegeben hat. Ferner sind Bleistifteintragungen unzulässig.

(514) Der Landesrechnungshof hatte der Stiftung empfohlen, die Dienstanweisung zu überarbeiten, die fehlenden Regelungen zu treffen und jährlich die Publikationsbestände unvermutet zu prüfen.

(515) Das Ministerium teilte mit, die Stiftung werde die Empfehlungen des Landesrechnungshofes umsetzen.

(516) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

4 Bargeldkasse

(517) Die Stiftung führt in ihrer Geschäftsstelle mindestens seit 2017 eine Bargeldkasse. Darüber werden z. B. Erlöse aus Publikationsverkäufen, Eintritten, Tagungsgebühren und aus Führungen bar vereinnahmt und später auf das Geschäftskonto eingezahlt.

(518) Zur Führung der Bargeldkasse hat der Landesrechnungshof u. a. festgestellt:

- Die Stiftung hatte für die Bargeldkasse keine Festlegungen hinsichtlich Einrichtung, Zuständigkeit, Führung, Kassenlimit, Abrechnung und Kassenprüfung getroffen. Da kein Kassenlimit festgelegt war, kam es zeitweise zu erheblichen Kassenbeständen.

So lag z. B. der Kassenbestand im April 2019 bei durchschnittlich 785 Euro. Überdies hatte die Stiftung auch keine Kassenprüfungen vorgenommen.

- Die Stiftung dokumentierte die Einzahlungen in die Bargeldkasse und die Abführungen auf das Geschäftskonto elektronisch mit Hilfe von Excel-Tabellen. Die Tabellenseiten waren ebenso wenig fortlaufend nummeriert wie die einzelnen Zahlungsvorgänge und die dazugehörigen Belege. Angaben zum Buchungsdatum und zur Buchungsstelle der jeweiligen Zahlungsvorgänge fehlten. Bei mehreren Eintragungen war kein Einzahlungsbetrag ausgewiesen. In den Tabellen konnten Überschreibungen und Streichungen vorgenommen werden, ohne dass die ursprüngliche Eintragung noch erkennbar war.
- Die Stiftung nutzte für die Quittierung von Einnahmen über die Bargeldkasse unterschiedliche Belege. Sie reichten von formlosen Blättern, unterschriebenen Teilnehmerlisten bis zu Quittungsvordrucken, die nicht mit fortlaufenden Nummern gesichert waren. Des Weiteren wurden keine Quittungen ausgestellt, wenn der Einzahlende dies wünschte.

(519) Die Führung der Bargeldkasse war nicht ordnungsgemäß und die Kassensicherheit folglich nicht gewährleistet. Die Stiftung hatte die dafür notwendigen Regelungen nicht getroffen. Zahlungsvorgänge ließen sich nicht in jedem Fall nachvollziehen und Bareinzahlungen waren offenbar nicht komplett durch Quittungen nachgewiesen. Auch die verwendeten Excel-Tabellen genügten nicht den Anforderungen an die Kassensicherheit, da die Aufzeichnungen nicht vor nachträglicher Änderung geschützt waren. Im Hinblick auf die Kassensicherheit ist es zudem erforderlich, dass die Stiftung den Bargeldbestand auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt und die Bargeldkasse mindestens jährlich unvermutet prüft.

(520) Das Ministerium teilte mit, die Hinweise des Landesrechnungshofes seien ausgewertet und die Mängel abgestellt worden. Die Stiftung habe inzwischen eine Kassendienstanweisung erlassen und auch ein Kassenbuch angeschafft, um alle Hinweise – einschließlich unvermuteter Prüfung – umzusetzen.

(521) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

5 Reisekostenvergütungen

(522) Das Ministerium hatte in den Zuwendungsbescheiden festgelegt, dass für die Reisekostenvergütungen die Bestimmungen des Landesreisekostengesetzes als Obergrenze gelten. Bezüglich der 2017 und 2018 von der Stiftung gewährten Reisekostenvergütungen stellte der Landesrechnungshof fest:

- Die Stiftung erstattete Mitarbeiter/-innen der Geschäftsführung eine Wegstreckenentschädigung von 35 Cent je Kilometer für dienstliche Fahrten mit ihren privaten Kraftfahrzeugen. Die dienstlichen Jahresfahrleistungen der Beschäftigten reichten von 431 bis zu 1.842 Kilometern.
- Nicht fest angestellte Beschäftigte erhielten regelmäßig eine Wegstreckenentschädigung von 25 Cent je Kilometer, ohne dass triftige Gründe für die Benutzung des privaten Kraftfahrzeugs in den Fahrkostenabrechnungen angegeben waren. Der Vordruck zur Fahrkostenabrechnung sah diese Angabe auch nicht vor.
- Die Stiftung erstattete einem Stiftungsratsmitglied auch Fahrkosten, die nach Ablauf der Ausschlussfrist von sechs Monaten abgerechnet wurden.

(523) Die Stiftung zahlte 2017 und 2018 höhere Reisekostenvergütungen, als nach den reisekostenrechtlichen Bestimmungen des Landes zulässig waren. Sie hat damit nicht nur gegen Auflagen des Zuwendungsbescheids verstoßen, sondern auch unwirtschaftlich gehandelt. So ist nach dem Landesreisekostengesetz eine Wegstreckenentschädigung von 35 Cent je Kilometer nur zulässig, wenn das Fahrzeug mit schriftlicher Anerkennung der Behörde im überwiegend dienstlichen Interesse gehalten wird. Die Anerkennung ist in der Regel nur möglich, wenn eine dienstliche Jahresfahrleistung von mindestens 6.000 Kilometern zu erwarten ist. Ansonsten betrug 2017 und 2018 die Wegstreckenentschädigung 25 Cent je Kilometer, soweit triftige Gründe für die Benutzung des privaten Kraftfahrzeugs vorlagen. Für den Fall, dass keine triftigen Gründe vorlagen, betrug sie 15 Cent je Kilometer. Mit der Erstattung von 35 Cent je Kilometer hatte die Stiftung außerdem ihre Beschäftigten bessergestellt als vergleichbare Landesbedienstete. Damit verstieß sie gegen das Besserstellungsverbot. Ferner waren die Fahrkostenerstattungen, die nach Abschluss der Ausschlussfrist beantragt wurden, nach den reisekostenrechtlichen Bestimmungen unzulässig.

(524) Der Landesrechnungshof hatte das Ministerium aufgefordert zu prüfen, inwieweit Zuwendungen zurückzufordern sind.

(525) Das Ministerium stimmte den Hinweisen des Landesrechnungshofes zu und sagte auch die Prüfung von Rückforderungsansprüchen zu. Es teilte zudem mit, dass die Stiftung entsprechende Änderungen bereits umgesetzt habe.

(526) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

12 Zuwendungen an ein institutionell gefördertes Forschungsinstitut

Das Forschungsinstitut hat die Zuwendungen nicht immer wirtschaftlich und sparsam verwendet. Zudem hat es seine Beschäftigten bessergestellt als vergleichbare Landesbedienstete. So hat es seinen Beschäftigten höhere Reisekosten erstattet, als nach den reisekostenrechtlichen Bestimmungen zulässig war. Auch hat es Zuwendungen zweckwidrig zur Finanzierung von Bewirtungsausgaben für die eigenen Beschäftigten eingesetzt. Die Bewirtungsausgaben anlässlich von Gremiensitzungen überschritten überdies regelmäßig und deutlich das notwendige Maß.

(527) Das institutionell geförderte Forschungsinstitut ist eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts. Es gehört zu den Mitgliedseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. Der laufende Betrieb und die Investitionen dieser Einrichtungen werden vom Bund und den Ländern überwiegend im Verhältnis 50:50²¹⁵ finanziert (Grundförderung). Grundlage für die Förderung ist der jährliche Haushalts- oder Wirtschaftsplan der Einrichtung in Form eines Programmbudgets. Die Förderung erfolgt nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen des jeweiligen Sitzlandes.

Der Landesrechnungshof hat die Zuwendungen 2017 und 2018 an das Forschungsinstitut geprüft. Für die Grundförderung des Instituts waren Zuwendungen von 13,4 Mio. Euro (2017) bzw. 13,6 Mio. Euro (2018) veranschlagt.

1 Reisekostenvergütungen

(528) Nach den Zuwendungsbescheiden hatte das Forschungsinstitut bei der Erstattung von Auslagen für Dienstreisen die reisekostenrechtlichen Bestimmungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern anzuwenden.

1.1 Leitungsbeschluss zur Wegstreckenentschädigung

(529) Nach dem Landesreisekostengesetz werden Fahrkosten grundsätzlich nur erstattet bei Benutzung regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel der niedrigsten Klasse. Wenn triftige Gründe vorliegen, werden Fahrkosten auch bei Benutzung einer höheren Klasse oder eines anderen Beförderungsmittels erstattet. Für Fahrten mit privaten Kraftfahrzeugen wird eine Wegstreckenentschädigung gewährt. Diese betrug im Prüfungszeitraum 25 Cent je Kilo-

²¹⁵ Die Leibniz-Institute werden grundsätzlich finanziert nach dem Schlüssel 50 % Bund, 37,5 % Sitzland und 12,5 % Ländergemeinschaft unter Berücksichtigung des Königsteiner Schlüssels.

meter, soweit triftige Gründe vorlagen. Lagen triftige Gründe nicht vor, betrug die Wegstreckenentschädigung 15 Cent je Kilometer.

Nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen ist es verboten, Beschäftigte eines institutionell geförderten Zuwendungsempfängers besser zu stellen als vergleichbare Landesbedienstete (Besserstellungsverbot).

(530) Auf einer Leitungsberatung des Instituts wurde 2014 folgender Beschluss gefasst: *„Die permanent hohe Lehrbelastung und anderen zeitlichen Verpflichtungen der Professoren [...] werden als triftige Gründe für die Benutzung des privaten Fahrzeugs hiermit grundsätzlich anerkannt. Die nach VV zum LRKG geforderte nachvollziehbare Darlegung auf dem Dienstreiseantrag entfällt damit. Es gilt jedoch weiterhin: Bei Verfügbarkeit sind vorrangig unsere Dienstfahrzeuge zu nutzen.“*

(531) Die *„permanent hohe Lehrbelastung und anderen zeitlichen Verpflichtungen der Professoren“* sind zunächst keine triftigen Gründe im Sinne des Landesreisekostengesetzes. Die vom Institut und der Universität gemeinsam berufenen Professoren sind weitgehend von den Lehrverpflichtungen befreit. Ein geringerer Zeitaufwand kann zwar dann als triftiger Grund anerkannt werden, wenn dadurch die Erledigung weiterer unaufschiebbarer Dienstgeschäfte ermöglicht wird. Eine Entscheidung darüber kann jedoch nur nach einer Einzelfallprüfung getroffen werden. Der Beschluss führte folglich zu nicht notwendigen Ausgaben. Das verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Darüber hinaus werden die Professoren mit dieser Regelung bessergestellt als vergleichbare Wissenschaftler der Hochschulen des Landes.

Der Landesrechnungshof hatte dem Forschungsinstitut dringend empfohlen, den Beschluss aufzuheben.

(532) Das Ministerium erklärte, es teile die Ansicht des Landesrechnungshofes. Das Institut vertrete die gleiche Ansicht und habe eine Aufhebung des Beschlusses zugesagt.

1.2 Wegstreckenentschädigung für Privatfahrten

(533) Ein Beschäftigter des Instituts erhielt für dienstliche Fahrten am Dienort mit seinem privaten Kraftfahrzeug Wegstreckenentschädigung von 545,69 Euro. Dabei wurden auch Strecken von oder zur Wohnung berücksichtigt.

(534) Fahrten zwischen der Wohnung und der Dienststätte sind keine Dienstreisen, sondern dem privaten Aufwand zuzurechnen. Fahrten innerhalb des Dienorts sind Dienstgänge. Bei Dienstgängen beschränkt sich die Erstattung von Reisekosten auf den innerörtlichen

Mehraufwand. Dieser besteht aus den Kosten, die am Dienort zusätzlich auftreten und damit den arbeitstäglichen Pendelaufwand überschreiten. Das Institut hat in die Berechnung des Erstattungsbetrags Strecken vom Dienort zur Wohnung bzw. von der Wohnung zum Dienort einbezogen. Dadurch erhielt der Beschäftigte mindestens 436,44 Euro zu viel an Wegstreckenentschädigung.

Der Landesrechnungshof hatte das Institut aufgefordert zu prüfen, inwieweit die zu viel gezahlte Wegstreckenentschädigung zurückgefordert werden kann.

(535) Das Ministerium und das Institut stimmten der Rechtsauffassung des Landesrechnungshofes zu. Aus tarifrechtlichen Gründen sei eine Rückforderung jedoch nicht mehr möglich. Die Ausschlussfrist von sechs Monaten für die Geltendmachung von Ansprüchen aus dem Arbeitsverhältnis sei verstrichen.

1.3 BahnCard-Erstattung

(536) Nach den landesreisekostenrechtlichen Bestimmungen sind die Kosten für eine BahnCard dann zu erstatten, wenn deren Benutzung wirtschaftlich ist. Dies ist dann der Fall, wenn ihre Nutzung für Dienstreisen unter Berücksichtigung der Anschaffungskosten sowie der ermäßigten Fahrpreise insgesamt zu einer kostengünstigeren Abwicklung der Dienstreisen führt.

(537) Am 11. März 2017 beantragte ein Beschäftigter des Instituts die Erstattung von 127,00 Euro für eine am 10. März 2017 erworbene BahnCard 50 2. Klasse. Deren Geltungsdauer begann am 11. April 2017 und endete am 10. April 2018. Der Beschäftigte fügte seinem Antrag eine Aufstellung der im Zeitraum vom 24. April bis 18. Juli 2017 geplanten Dienstreisen mit der Bahn bei. Daraus ergab sich eine voraussichtliche Fahrkostensparnis von 590,14 Euro gegenüber dem Normalpreis²¹⁶. Die Auslage von 127,00 Euro wurde dem Beschäftigten daher erstattet. Am 9. November 2017 beantragte der Beschäftigte eine Kostenersatzung von 252,00 Euro für die von ihm am selben Tag erworbene BahnCard 50 1. Klasse. Deren Geltungsdauer begann am 14. November 2017 und endete am 13. November 2018. Dem vorausgegangen war ein Genehmigungsersuchen des Instituts an das Bildungsministerium, die BahnCard 1. Klasse beschaffen zu dürfen. Das Ministerium erteilte die Genehmigung mit Schreiben vom 18. Oktober 2017. Der für den Wissenschaftsbereich zuständige Abteilungsleiter des Ministeriums unterzeichnete das Genehmigungsschreiben. Er war gleichzeitig Kuratoriumsvorsitzender des Instituts. Triftige Gründe für die Genehmigung einer höheren Klasse seien in diesem Fall gegeben. Die Reisetätigkeit des Beschäftigten lie-

²¹⁶ Fahrpreis unter Berücksichtigung des Großkundenrabatts.

ge im besonderen dienstlichen Interesse des Landes. Das Ministerium schloss sich zudem einem „Wirtschaftlichkeitsvergleich“ des Instituts an. Dieser kam zu dem Ergebnis, dass „die Beschaffung einer BahnCard 1. Klasse wirtschaftlicher sei als die Beschaffung bzw. Nutzung eines Dienst-Kfz“. Die Beschaffung fünf Monate vor Ablauf der Geltungsdauer der BahnCard 2. Klasse begründete das Ministerium damit, dass „die BahnCard 2. Klasse sich schon längst amortisiert hatte“. Deshalb sei „hier von einer etwaigen Rückerstattung abgesehen“ worden.

(538) Die Erstattung der Auslagen für eine BahnCard 1. Klasse verstößt zum einen gegen landesreisekostenrechtliche Bestimmungen. Zum anderen verstößt sie gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Zum Zeitpunkt der Kostenerstattung der BahnCard 50 1. Klasse war die BahnCard 50 2. Klasse noch für weitere fünf Monate gültig. In diesem Zeitraum hätten weitere Dienstreisen mit der Bahn mit einer Ermäßigung von 50 % auf den Normalpreis 2. Klasse durchgeführt werden können. Der Einsatz der BahnCard 50 1. Klasse diene folglich nicht der Wirtschaftlichkeit nachfolgender Dienstreisen. Das Landesreisekostenrecht sieht auch nicht die Benutzung der 1. Klasse der Bahn alternativ zur Nutzung eines Dienstwagens vor. Im Übrigen gehören zum Fuhrpark des Instituts Mittelklassewagen, die der Beschäftigte nutzen kann und nutzt.

Das Ministerium hätte die Beschaffung der BahnCard 50 1. Klasse nicht genehmigen dürfen. Der für den Wissenschaftsbereich zuständige Abteilungsleiter hätte zudem in dem Genehmigungsverfahren nicht tätig werden dürfen. Als Vorsitzender des Kuratoriums ist er Mitglied eines Aufsichtsorgans des Instituts. Nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz darf in einem Verwaltungsverfahren für eine Behörde nicht tätig werden, wer als Mitglied des Vorstands, des Aufsichtsrats oder eines gleichartigen Organs bei einem Beteiligten tätig ist. Dieses gesetzliche Mitwirkungsverbot dient der Vermeidung von Interessenkonflikten.

(539) Der Landesrechnungshof hat das Ministerium wiederholt auf das gesetzliche Mitwirkungsverbot hingewiesen. Er hat das Ministerium aufgefordert, durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass schon der Schein möglicher Interessenkonflikte vermieden wird. Dazu empfahl er, künftig den Vorsitz des Kuratoriums mit einer Person außerhalb der Wissenschaftsabteilung zu besetzen.

(540) Das Ministerium teilte mit, die Beschaffung der BahnCard 1. Klasse sei nach einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Instituts erfolgt. Der Beschäftigte habe nach der Kfz-Richtlinie des Landes Anspruch auf einen Mittelklassewagen mit Fahrer. Aus Wirtschaftlichkeitsgründen habe das Institut seit Jahren auf die Beschäftigung eines Fahrers verzichtet. In der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung habe es diesen Anspruch der Beschaffung einer BahnCard 50 1. Klasse gegenübergestellt. Zur Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen und

unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit habe sich das Institut für die Beschaffung der BahnCard 1. Klasse entschieden. Weiterhin habe es darauf geachtet, dass sich die zuvor beschaffte BahnCard 2. Klasse amortisiert habe. Insofern beanstande das Ministerium die Beschaffung der BahnCard 1. Klasse nicht.

Das Ministerium erklärte zudem, der Empfehlung des Landesrechnungshofes folge es nicht. Bei einer Besetzung des Kuratoriumsvorsitzes mit einer fachfremden Person bräuchte diese entweder Vorbereitungsarbeiten aus der Wissenschaftsabteilung oder hätte einen hohen eigenen Einarbeitungs- und Vorbereitungsaufwand. Dies sei nicht wirtschaftlich. In der bereits bestehenden Regelung der Geschäftsverteilung werde keinerlei Potential für Interessenkonflikte gesehen. Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Sitzungsorganisation würden nachvollziehbar so gestaltet, dass daraus etwaige Interessenkonflikte für die Person des Kuratoriumsvorsitzenden nicht entstehen könnten.

(541) Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Instituts ist fehlerhaft. Die Kfz-Richtlinie des Landes sieht für den Beschäftigten lediglich die Nutzung eines Mittelklassewagens als Selbstfahrer vor. Das Argument, das Institut habe aus Wirtschaftlichkeitsgründen seit Jahren auf die Beschäftigung eines Fahrers verzichtet, trägt daher nicht.

In Bezug auf die Besetzung des Kuratoriumsvorsitzes bleibt der Landesrechnungshof bei seiner Empfehlung. Das Ministerium ist nicht bereit, die aufgezeigten Interessenkonflikte anzuerkennen und durch organisatorische Maßnahmen für die Zukunft zu vermeiden. Das gesetzliche Mitwirkungsverbot besteht unabhängig davon, wie die Mitwirkung im Einzelfall organisatorisch ausgestaltet ist.

1.4 Reisekostenvergütungen für Kuratoriumsmitglieder

(542) Im Kuratorium sind u. a. die Zuwendungsgeber Bund und Land vertreten. Die Kuratoriumsmitglieder des Landes und des Bundes üben ihr Aufsichtsmandat im Hauptamt aus. Auf der Grundlage des Dienstreiserechts des Bundes bzw. des Landes werden die Dienstreisen beantragt, genehmigt und abgerechnet. Im Einzelnen wurde bei Kuratoriumssitzungen so verfahren, dass die Fahrkosten zunächst vom Land bzw. vom Bund getragen wurden. Der Bund verlangte anschließend vom Institut die Erstattung der Fahrkosten für seine Vertreter. Unterkunft mit Frühstück sowie die weitere Verpflegung, insbesondere Mittag- und Abendessen, zahlte in der Regel das Institut. Entsprechende Regelungen oder Vereinbarungen existierten nicht.

(543) Das Institut hat Zuwendungen zweckwidrig für Reisekostenvergütungen der Bundes- und Landesvertreter eingesetzt. Sofern Zuwendungsgeber in den Aufsichtsgremien vertreten sind, sind Reisen ihrer Vertreter zu Sitzungen der Aufsichtsgremien Dienstreisen. Reisen der

Bundes- und Landesvertreter können nicht als Dienstreisen des Instituts angesehen werden, denn sie sind nicht Beschäftigte des Instituts. Die Reisekosten der Dienstreisenden sind daher nicht vom Institut zu erstatten. Die Reisekostenvergütungen sind vom jeweiligen Dienstherrn zu zahlen, der die Dienstreisen angeordnet oder genehmigt hat.

(544) Das Ministerium erklärte, es teile die Auffassung des Landesrechnungshofes: Bei der Mitgliedschaft des Landes und des Bundes im Kuratorium handle es sich um eine Dienstaufgabe des jeweiligen Vertreters. Es teilte weiter mit, die Feststellungen des Landesrechnungshofes sollten im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung 2018 aufgearbeitet werden. Als koordinierender Zuwendungsgeber habe das Ministerium ein ureigenes Interesse an der rechtskonformen Verwendung gewährter Zuwendungsmittel.

2 Ausgaben für Bewirtungen

(545) Das Finanzministerium äußert sich jährlich zu Bewirtungen in seinem an die Landesverwaltung gerichteten 1. Bewirtschaftungserlass. Danach sind angemessene Bewirtungen unter bestimmten Bedingungen möglich. Voraussetzung für die Bewirtung während einer Besprechung ist zum einen die Teilnahme von Mitarbeitern, deren Dienstort nicht der Besprechungsort ist. Zum anderen eine Besprechungsdauer, die eine Bewirtung angebracht erscheinen lässt. Eine Bewirtung auch bei langer Dauer ist dann ausgeschlossen, wenn alle Teilnehmer einer Dienststelle angehören. Angemessen ist im Regelfall das Anbieten von Kaffee, Tee, Wasser und Gebäck oder Obst.

(546) Das Institut leistete anlässlich von Gremiensitzungen regelmäßig Ausgaben für Bewirtungen. Im Prüfungszeitraum fanden drei Kuratoriumssitzungen statt. Die Sitzungen begannen jeweils um 9:00 Uhr und endeten zweimal gegen 13:00 Uhr, einmal gegen 13:30 Uhr. Die Kuratoriumsmitglieder reisten teilweise schon am Vorabend an. Der Direktor lud die am Vorabend bereits anwesenden Gäste auf Kosten des Instituts in ein Restaurant ein. Dabei wurden sowohl für die Kuratoriumsmitglieder als auch für die ebenfalls teilnehmenden Beschäftigten des Instituts sämtliche Kosten übernommen. Darunter waren auch Ausgaben für alkoholische Getränke und Trinkgelder. Für die Kuratoriumssitzungen hat das Institut jeweils verschiedene Getränke, Obst und Backwaren sowie diverses Naschwerk in teilweise großen Mengen gekauft.²¹⁷ Bevor die Sitzungen endeten, gab es zusätzlich einen Mittagsimbiss.

²¹⁷ So wurden z. B. für die Sitzung am 25. Mai 2018, an der fünf Mitglieder des Kuratoriums teilnahmen, vier Pfund Kaffee und 60 Teebeutel beschafft.

Die jährlich stattfindenden Sitzungen des Wissenschaftlichen Beirats waren jeweils für zwei Tage angesetzt. An der Sitzung vom 7. und 8. März 2017 nahmen von den zehn Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats acht teil. Am 7. März 2017 fand eine „Beirats-Abendveranstaltung“ mit 27 Personen statt. Anwesend waren dabei überwiegend Mitarbeiter des Instituts. An den beiden Tagen fielen Bewirtungskosten von 1.306,60 Euro an. Unter anderem waren zwei Kästen Bier, 12 Flaschen Wein und sechs Pfund Kaffee gekauft worden. An der Sitzung vom 18. und 19. April 2018 nahmen neun Mitglieder des Beirats und zehn Mitarbeiter des Instituts teil. Hierbei fielen Bewirtungskosten von 1.113,01 Euro an, unter anderem für größere Mengen alkoholischer Getränke.

(547) Die Bewirtungsausgaben für Gremiensitzungen verstießen regelmäßig gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Ausgaben für Speisen und Getränke sind grundsätzlich der privaten Lebensführung zuzuordnen und somit auch privat zu finanzieren. Sind Ausgaben für Bewirtungen nicht auszuschließen, dann sind diese auf ein notwendiges Maß zu beschränken. Neben Sitzungsgetränken können im Ausnahmefall auch Ausgaben für Speisen geleistet werden, wenn dies vom organisatorischen Ablauf her erforderlich ist. Trinkgelder stellen eine persönliche Zuwendung des Bewirteten gegenüber dem Gaststättenpersonal dar. Sie sind daher in jedem Fall privat zu finanzieren. Die Ausgaben für Bewirtungen anlässlich von Gremiensitzungen überschritten regelmäßig und deutlich das notwendige Maß. Das Institut hat damit Zuwendungen zweckwidrig eingesetzt. Mit der Finanzierung von Bewirtungsausgaben für die eigenen Beschäftigten hat es außerdem gegen das Besserstellungsverbot verstoßen. Der Landesrechnungshof hält die großzügige Bewirtung der Mitglieder des Aufsichtsorgans für bedenklich. Dadurch kann eine unabhängige und freie Ausübung des Aufsichtsmandats erschwert werden. Insbesondere die Vertreter der Zuwendungsgeber haben darauf zu achten, dass die Zuwendungen zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Dass sie sich dennoch ausgiebig bewirten lassen, unterstreicht die bereits angesprochene mangelnde Sensibilität für mögliche Interessenkonflikte.

(548) Das Ministerium hat aufgrund der Verstöße des Instituts gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen zu prüfen, ob Zuwendungen zurückzufordern sind.

(549) Das Ministerium gab an, bei seiner Prüfung von Bewirtungsbelegen von 2018 habe es ebenfalls festgestellt, dass Mittel z. B. für alkoholische Getränke, Pfand oder die Bewirtung überwiegend interner Veranstaltungsteilnehmer eingesetzt wurden. Die Zuwendungen seien aufgrund dessen möglicherweise zweckwidrig verwendet worden. Es werde daher die Prüfung auf alle Bewirtungsbelege des Jahres 2018 erweitern. Im Falle von tatsächlich festzustellenden Verstößen werde es diese bei der Verwendungsnachweisprüfung 2018 bean-

standen – ggf. mit der Folge der Rückforderung von Zuwendungen. Des Weiteren verwies das Ministerium darauf, dass ein angemessener Vergleichsmaßstab entwickelt werden müsse. Die Tätigkeiten und die Reichweite eines international renommierten Forschungsinstituts legten nahe, in puncto Bewirtung nicht die allgemeine Landesverwaltung als Vergleichsmaßstab heranzuziehen.

(550) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium bei Verstößen des Instituts gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen Zuwendungen zurückfordern will. Die Einschätzung des Ministeriums, dass für Forschungsinstitute andere Maßstäbe für die Bewirtung gelten würden als für die allgemeine Landesverwaltung, teilt der Landesrechnungshof nicht. Hierfür gibt es keine rechtliche Grundlage. Soweit Forschungsinstitute öffentliche Zuwendungen erhalten, haben sie die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen genauso zu beachten wie andere Zuwendungsempfänger.

13 Prüfung der Trennungs- und Transparenzrechnung der Universitätsmedizinen

Der Landesrechnungshof hat die Systeme für die Trennungsrechnungen der Universitätsmedizinen Rostock und Greifswald geprüft. Die Universitätsmedizinen decken ihre Aufwendungen in der Krankenversorgung im Wesentlichen durch die hierfür vereinbarten oder festgelegten Entgelte. Daneben gewährt das Land nach Maßgabe seines Haushalts Mittel für die Aufgaben in Forschung und Lehre. Entgelte und Landesmittel sind getrennt zu verwalten. Innerhalb von Forschung und Lehre sind die Drittmittel vom Betrag abzugrenzen, den das Land zuführt. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Trennungsrechnung der Universitätsmedizin Rostock dafür nur bedingt geeignet ist.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Universitätsmedizin Rostock eine umfassende Überarbeitung der Trennungsrechnung. Der Universitätsmedizin Greifswald hat er eine fortlaufende retrograde²¹⁸ Überprüfung der zugrunde liegenden Kennziffern empfohlen.

(551) Die Universitätsmedizinen Rostock und Greifswald erhalten jährlich einen Landeszuschuss für Forschung und Lehre. Die Einrichtungen sind außerdem als „Voll- oder Universalversorger“ in der Krankenversorgung tätig. Aufgrund des Zusammenhangs zwischen Krankenversorgung, Forschung und Lehre gehören Universitätskrankenhäuser sowohl dem Gesundheits- als auch dem Hochschulsystem an. Sie werden daher finanziell auch aus beiden Systemen gespeist.

Allgemein gilt für Krankenhäuser nach § 4 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) ein Prinzip der dualen Finanzierung: Die Investitionskosten (§§ 8 – 11 KHG) werden von den Ländern finanziert, während die laufenden Betriebskosten von den Krankenkassen oder den Privatversicherten finanziert werden. Dieses Prinzip der dualen Finanzierung gilt für die Universitätsmedizinen so nicht. Denn hier besteht ein weiterer Funktionszusammenhang zwischen Forschung und Lehre und der Krankenversorgung.

§ 104b Abs. 2 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LHG M-V) legt fest:

„Die Universitätsmedizin deckt ihre Aufwendungen in der Krankenversorgung durch die für ihre Leistungen vereinbarten oder festgelegten Entgelte und durch sonstige betriebliche Er-

²¹⁸ Dies ist ein in der Kostenrechnung häufig gebrauchter Begriff. Die Plankennziffern des Jahres werden auf Basis der Ist-Zahlen des Vorjahres ermittelt und abgeglichen.

träge. Daneben gewährt das Land nach Maßgabe des Landeshaushaltes Mittel für die Aufgaben in Forschung und Lehre. Als Nachweis der Verwendung dieser Mittel dient der vom Aufsichtsrat zu beschließende Jahresabschluss. Die Mittel für Forschung und Lehre einschließlich Drittmittel einerseits sowie die Mittel für Krankenversorgung andererseits sind von der Universitätsmedizin getrennt zu verwalten und zu bewirtschaften. Ein Ausgleich zwischen den getrennt zu verwaltenden und zu bewirtschaftenden Bereichen ist ausgeschlossen. Der Nachweis der Verwendung des Landeszuschusses für Forschung und Lehre obliegt der Universitätsmedizin nach Maßgabe der Satzung.“

Die Finanzkreisläufe von Forschung und Lehre auf der einen und der Krankenversorgung auf der anderen Seite sind möglichst genau zu trennen. Pauschale Abgeltungsregelungen und pauschale Verrechnungen sind aber unvermeidbar, da beide Bereiche eng verzahnt sind.

(552) Bei den Universitätsmedizinen lässt sich außerdem der Bereich der Forschung und Lehre in zwei Tätigkeitsbereiche einteilen:

- den hoheitlichen, nicht-wirtschaftlichen Bereich (Lehre und Eigenforschung),
- den wirtschaftlichen Drittmittel-Bereich (z. B. Auftragsforschung, Dienstleistungen).

Der Begriff Trennungsrechnung oder Transparenzrechnung steht hier für die Trennung der Kosten und der Finanzierung der beiden Tätigkeitsbereiche im Rechnungswesen.

Die Anforderung dieser Trennung von regulären Zuschüssen und Drittmitteln²¹⁹ resultiert hauptsächlich aus dem Wettbewerbsrecht der Europäischen Union²²⁰. Es soll verhindert werden, dass staatlich finanzierte Einrichtungen in unfaire Konkurrenz zu privaten Anbietern treten. Unfair wäre es also, wenn sie ihre Dienstleistungen aus Haushaltsmitteln mitfinanzierten und somit subventionierten.

1 Prüfungsgegenstand und -durchführung

(553) Der Landesrechnungshof hat beide Universitätsmedizinen geprüft. Gegenstand der Prüfung war die Abgrenzung der Bewirtschaftung der Landeszuschüsse einerseits von der Bewirtschaftung der Drittmittel und der Mittel für die Krankenversorgung andererseits (interne und externe Trennungs- bzw. Transparenzrechnung) für 2018. Geprüft wurden:

²¹⁹ Drittmittel sind von öffentlichen oder privaten Stellen eingeworbene Mittel für Forschung und Lehre.

²²⁰ Gesetzliche Grundlage ist der EU-Beihilferahmen (Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation 2006/C323/01). Nach Artikel 87 Abs. 1 EG-Vertrag sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, im Grundsatz verboten.

Näheres regelt die Richtlinie zur Einwerbung und Verwendung von Mitteln Dritter (Drittmittelrichtlinie, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern vom 20. März 2014).

- Organisatorische und fachliche Regelungen zur Trennungs- und Transparenzrechnung,
- Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung, der Buchhaltung sowie der Wirtschaftsplanung,
- Angemessenheit der internen Leistungsverrechnung (Gemeinkosten),
- Qualität der eingerichteten Systeme,
- Kontrollen des Systems des Controllings (Plausibilitätsprüfung),
- Dokumentation.

(554) Die Prüfung erforderte umfangreiches spezialisiertes Fachwissen. Der Landesrechnungshof hat daher in enger Abstimmung gemeinsam mit externen Experten geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

(555) Aufbau und Systematik der Trennungsrechnung und die Ergebnisse der Prüfung sind in den Gutachten der externen Experten zusammengefasst. Die Ergebnisse und Empfehlungen der Gutachten hat sich der Landesrechnungshof zu eigen gemacht.

2.1 Universitätsmedizin Rostock

(556) Die Universitätsmedizin Rostock erfasst die Kosten für die Bereiche Forschung und Lehre und Krankenversorgung in getrennten Buchungskreisen. Innerhalb des Bereichs Forschung und Lehre werden die Drittmittel auf gesonderten Kostenstellen erfasst.

(557) Die direkt zuordenbaren Primärkosten werden im entsprechenden Buchungskreis erfasst. Kosten, die nicht unmittelbar einem Bereich zuzuordnen sind, werden im Buchungskreis Krankenversorgung erfasst. Danach erfolgt eine anteilige Weiterverrechnung dieser Kosten an den Bereich Forschung und Lehre. Diese Weiterverrechnungen erfolgen auf Basis von Verteilungsschlüsseln. Die Verteilungsschlüssel hat der Vorstand der Universitätsmedizin beschlossen.

Innerhalb von Forschung und Lehre existieren geeignete Arbeitsanweisungen und Richtlinien zur Abgrenzung und Überwachung von Drittmitteln. Rückflüsse aus Drittmittelprojekten werden im Jahresabschluss als Überschüsse aus dem Bereich Forschung und Lehre dargestellt. Aus Sicht des Landesrechnungshofes handelt es sich aber um zweckgebundene Mittel, die entsprechend dem Wirtschaftsplan oder den Drittmittelrichtlinien zu verwenden sind.

(558) Im Ergebnis der Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt:

- Eine zusammengefasste Darstellung der Trennungsrechnung existierte bei Prüfungsbeginn nicht. Diese wurde im Verlauf der Prüfung erstellt.
- Der Landesrechnungshof hat nicht festgestellt, dass die Primärkostenzuordnung fehlerhaft oder nicht sachgerecht war.
- Die angewendeten Methoden zur Verrechnung bei gemeinsam genutzten Ressourcen sind nur bedingt geeignet, eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung zwischen Forschung und Lehre einschließlich Drittmittel und Krankenversorgung zu gewährleisten. Die Verteilungsmechanismen beruhen überwiegend auf Schätzungen, deren Annahmen nur teilweise nachvollzogen werden konnten.

2.2 Universitätsmedizin Greifswald

(559) Die Trennungsrechnung der Universitätsmedizin Greifswald erfolgt in einem Ressourcenallokationsmodell. Dieses Modell kommt bei Organisationseinheiten zur Anwendung, die ausschließlich oder neben der Krankenversorgung Aufgaben der Forschung und Lehre wahrnehmen.

(560) Ziel des Modells ist, den Zuführungsbetrag des Landes für Forschung und Lehre transparent, nachvollziehbar und leistungsorientiert auf die Organisationseinheiten aufzuteilen. Grundlage dafür sind die in der Universitätsmedizin vereinbarten Inputfaktoren²²¹.

Zur Trennung von Kosten gemeinschaftlich genutzter Ressourcen werden Verteilungsschlüssel angewandt. Diese werden rechnerisch aus dem externen und internen Rechnungswesen ermittelt und von einer Finanzkommission der Universitätsmedizin festgelegt.

Im Ressourcenallokationsmodell gilt der Zuführungsbetrag des Landes grundsätzlich als verbraucht. Die Mittel werden verursachungsgemäß auf die Organisationseinheiten verteilt. Grundlage der Kostenzuordnung ist eine Analyse der Ist-Kosten in den Vorjahren.

Innerhalb von Forschung und Lehre existieren geeignete Arbeitsanweisungen und Richtlinien zur Abgrenzung und Überwachung von Drittmitteln.

(561) Im Ergebnis sind die bei der Universitätsmedizin Greifswald angewandten Methoden im Wesentlichen geeignet, eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung zwischen den Bereichen Krankenversorgung einerseits und Forschung und Lehre einschließlich der Drittmittel andererseits zu gewährleisten.

²²¹ Inputfaktoren, also Parameter nach denen sich die Verteilung der Mittel bemisst, sind beispielsweise: Erlöse/Landeszuführungsbetrag, durchschnittliche Gehälter, Lehrdeputat, Personal- und Sachkostenschlüssel, Lehrstunden pro Einrichtung, Arbeitskapazität, Lehrqualität und Forschungsoutput.

3 Empfehlungen der externen Gutachter

3.1 Universitätsmedizin Rostock

(562) Die Gutachter empfehlen dem Vorstand der Universitätsmedizin Rostock, die Maßnahmen zur Trennung der Kosten zwischen den Bereichen Krankenversorgung und Forschung und Lehre einschließlich Drittmittel umfassend zu überarbeiten. Überarbeitet werden sollten sowohl die Regelungen zur Primärkostenerfassung als auch die Regelungen zur Trennung von Kosten gemeinschaftlich genutzter Ressourcen. Ziel sollte eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung sein. Kosten sind dann verursachungsgerecht zugeordnet, wenn sie durch die Leistung des jeweiligen Bereichs bedingt sind.

(563) Die Gutachter empfehlen dem Vorstand der Universitätsmedizin Rostock, die Maßnahmen zur Trennung der Kosten in angemessenem Umfang zu dokumentieren. Dies erhöht die Nachvollziehbarkeit, Transparenz und Akzeptanz der Trennungsrechnung.

3.2 Universitätsmedizin Greifswald

(564) Die Gutachter empfehlen dem Vorstand der Universitätsmedizin Greifswald, an den bestehenden Maßnahmen festzuhalten. Diese sollten kontinuierlich ausgebaut werden. Auch ggf. ausgebauten Maßnahmen sollten geeignet sein, die tatsächlichen Kosten, die durch Forschung und Lehre verursacht werden, zu erfassen. Somit wird die Kostensteuerung in diesem Bereich ermöglicht und optimiert.

(565) Die Gutachter empfehlen dem Vorstand der Universitätsmedizin Greifswald, die eingeleiteten Maßnahmen zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Verteilung der Kosten gemeinschaftlich genutzter Ressourcen aufrecht zu erhalten und zu stärken. Die Leitung sollte weiterhin bei der bestehenden interdisziplinären Finanzkommission liegen.

4 Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(566) Darüber hinaus empfiehlt der Landesrechnungshof:

4.1 Universitätsmedizin Rostock

(567) Dem Vorstand der Universitätsmedizin Rostock empfiehlt er, bei der Überarbeitung des Systems der Trennungsrechnung die Wirtschaftlichkeit zu beachten. Das System der Trennungsrechnung sollte die Balance zwischen Pragmatismus und der genauen Ermittlung der Kostenverursachung wahren.

(568) Der Zuführungsbetrag des Landes für Forschung und Lehre ist ausschließlich in diesem Bereich zu verwenden. Um dies sicherzustellen, empfiehlt der Landesrechnungshof die Überprüfung und Überarbeitung der Primärkostenzuordnung an dieser Vorgabe auszurichten. Das gilt ebenso für die innerbetriebliche Leistungsverrechnung.

(569) Der Landesrechnungshof empfiehlt weiterhin, dauerhaft eine interdisziplinäre Kommission einzurichten. In dieser sollten die Bereiche Krankenversorgung sowie Forschung und Lehre vertreten sein. Sie sollte geeignete Verteilungsschlüssel ermitteln und dem Vorstand und dem Fakultätsrat zur Beschlussfassung vorlegen.

(570) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Systematik der Drittmittelrückflüsse und der mehrjährigen Verwendung von Landesmitteln in der externen Rechnungslegung zu ändern. Aus Sicht des Landesrechnungshofes handelt es sich nicht um Überschüsse aus dem Bereich Forschung und Lehre, sondern um zweckgebundene Mittel, die entsprechend dem Wirtschaftsplan oder den Drittmittelrichtlinien zu verwenden sind. Dabei ist zu beachten, dass diese Mittel nicht zur Verwendung im Bereich der Krankenversorgung zur Verfügung stehen.

4.2 Universitätsmedizin Greifswald

(571) Zum Zeitpunkt der Prüfung (Januar 2020) hatten leistungsorientierte Indikatoren bei der Bemessung der Budgets lediglich informellen Charakter für die Budgetverantwortlichen. Das hat sich inzwischen geändert. Zukünftig wirkt sich die Zielerreichung direkt auf die zugeleitete Mittel im Bereich Forschung und Lehre aus.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Vorstand der Universitätsmedizin Greifswald, kontinuierlich zu überprüfen, ob die Vergabe leistungsorientierter Mittel dem LHG M-V entsprechen. Das gilt auch für die geschlossenen Zielvereinbarungen. Geprüft werden sollte auch, ob diese zur Steuerung der Budgets in Forschung und Lehre geeignet sind.

5 Stellungnahmen der Universitätsmedizinen

(572) Die Universitätsmedizin Rostock hat mitgeteilt, am praktizierten Trennungsrechnungsmodell aus dem Jahr 2017 festhalten zu wollen. Dies gelte, bis es ein neues geeintes System mit Vorstands- und Fakultätsratsbeschluss und Aufsichtsratsbilligung gebe. Eine umfassende Überarbeitung halte sie nicht für geboten. Aus ihrer Sicht seien der Prüfungsmitteilung keine entsprechenden systemischen Mängel zu entnehmen. Allerdings sagte die Universitätsmedizin Rostock eine Überprüfung und ggf. Anpassung der Schätzannahmen zu. Und zwar in der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung, der Infrastruktur-Pauschale und in

den geeinten Kostenarten. Sie werde eine analytische Stellenbemessung in Auftrag geben, um die Schätzannahmen bei der Umlage der Kosten für die Auftragsverwaltung zu konkretisieren. Die Hinweise zur besseren Berücksichtigung von Tätigkeitsbeschreibungen und Arbeitsverträgen in der Primärkostenzuordnung greife sie auf.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Universitätsmedizin Rostock ihr Trennungsrechnungsmodell unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes überarbeitet. Die von ihr angekündigten Schritte begrüßt er.

(573) Die Universitätsmedizin Greifswald hat erklärt, die Empfehlungen des Landesrechnungshofes bei der Weiterentwicklung der Trennungsrechnung zu berücksichtigen. Im Übrigen hat sie auf eine Stellungnahme verzichtet.

Querschnittsprüfungen

14 Ordnungsmäßigkeit des Vollzuges des DVZ-Gesetzes – Teil 1 Leistungserbringung der Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg- Vorpommern GmbH

Das Vertragsmanagement wies Defizite auf. Vertragsinhalte wurden häufig erst nach Vertragsbeginn schriftlich dokumentiert. Es konnte nicht bei allen Verträgen eine abschließende Zeichnung durch zuständige Vertreter festgestellt werden. Verträge liefen ungeprüft über lange Zeiträume. Leistungen waren nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben. Eine vertragskonforme Rechnungslegung konnte nicht in allen Fällen nachvollzogen werden. Es fehlte an datenschutzrechtlichen Regelungen zur Auftragsverarbeitung.

Selbstkostenpreise wurden kalkuliert, ohne nachzuweisen, dass marktgerechte Preise nicht existieren.

Die Regelungen für die Beschaffung von Standardhard- und -software sind nicht widerspruchsfrei. IT-Landesstandards wurden bisher nicht festgelegt.

Die Vergabestelle der Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH konnte kurzfristig kein europaweites Ausschreibungsverfahren zur Beschaffung von 9.100 Lizenzen für das E-Akteprodukt DOMEA durchführen.

Die zentrale Beschaffung von Hard- und Software durch die Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH überschneidet sich teilweise inhaltlich mit den Aufgaben des Landesamtes für innere Verwaltung.

(574) Für die in einer Anlage zum Datenverarbeitungszentrumsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (DVZG M-V) aufgelisteten Leistungen können die Behörden der Landesverwaltung die Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH (DVZ M-V GmbH) als Dienstleister in Anspruch nehmen. Ein Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge müssen sie nicht durchführen. Sie schließen privatrechtliche Verträge mit der DVZ M-V GmbH.

Der Landesrechnungshof hat geprüft, ob und wie bei 126 dieser Verträge die gesetzlichen Bestimmungen aus dem DVZG M-V eingehalten werden.

(575) Die Aufsicht über die DVZ M-V GmbH oblag im Prüfungszeitraum 2018 dem ehemaligen Energieministerium. Zuständig ist jetzt das Innenministerium. Die im Prüfungsverfahren an das Energieministerium gerichteten Forderungen und Empfehlungen richten sich nun an das Innenministerium.

1 Verträge als Grundlage der Leistungserbringung

1.1 Vertragsmanagement

(576) Die DVZ M-V GmbH benötigte mehr als sechs Wochen, um eine Übersicht über die mit der Landesverwaltung bestehenden Verträge für 2017 und 2018 bereitzustellen. Sie musste die erbetenen Informationen aus verschiedenen IT-Systemen manuell zusammentragen.

Die Übersicht war nicht vollständig. Mehr als 100 Verträge mit Behörden der Landesverwaltung waren in ihr nicht enthalten. Auch fehlten Angaben zu Vertragslaufzeiten.

(577) Der Landesrechnungshof kritisierte, dass die DVZ M-V GmbH nicht über ein funktionierendes Vertragsmanagement verfügt, das automatisiert Informationen für jede Vertragsphase bereitstellt.

(578) Das Energieministerium hat mitgeteilt, dass es gemeinsam mit der DVZ M-V GmbH das Vertragsmanagement konsolidieren und verbessern wolle.

Die DVZ M-V GmbH strebe an, Controlling und Steuerung der Verträge zu automatisieren. Sie habe erkannt, dass eine umfassende elektronische Vertragsübersicht notwendig sei. Zum 1. Juni 2020 sei eine Vertragsdatenbank realisiert worden, in der alle Verträge mit der Landesverwaltung erfasst würden. Es sollten aktuelle und widerspruchsfreie Übersichten zu den vertraglichen Beziehungen geführt werden.

(579) Der Landesrechnungshof begrüßt diese Bemühungen. Die DVZ M-V GmbH sollte Prozesse so etablieren, dass solche Probleme künftig nicht mehr auftreten.

1.2 Schriftlicher Vertragsschluss nach Beginn der Laufzeit der Verträge

(580) Bei 28 % aller Verträge wurden die Vertragsinhalte erst deutlich nach Vertragsbeginn – teilweise bis zu 12 Monate später – schriftlich dokumentiert.

(581) Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet, ihr Handeln in Akten vollständig, transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Wenn ein Vertrag geschlossen wird, müssen die wesentlichen Vertragsinhalte feststehen. Die öffentliche Verwaltung hat alle wesentlichen Verfahrenshandlungen wahrheitsgemäß, vollständig und nachvollziehbar abzubilden (Grundsatz der Aktenmäßigkeit). Vertragsinhalte sind – auch wenn Verträge zunächst mündlich geschlossen wurden – schriftlich zu dokumentieren.

Denn Auszahlungen dürfen erst geleistet werden, wenn der Verantwortliche geprüft hat, ob die vertraglich vereinbarte Leistung sachgemäß und vollständig ausgeführt wurde. Hierzu bedarf es einer schriftlichen Beschreibung der vertraglich vereinbarten Leistung.

(582) Das Energieministerium hat hierzu ausgeführt, dass Vertragsschluss und -inhalt in der Akte dokumentiert werden müssten. Dies könne auch nachträglich erfolgen, z. B. wenn sehr kurzfristig Bedarf an der Leistung bestünde.

(583) Der Landesrechnungshof hatte gefordert, die Vertragsinhalte im Regelfall spätestens mit Vertragsbeginn schriftlich zu dokumentieren. Mehrmonatige Verspätungen bei der Dokumentation sind jedenfalls inakzeptabel. Landesverwaltung und DVZ M-V GmbH sollten Standardvertragstexte oder Formularverträge verwenden²²².

Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung (Innenministerium) teilte mit, dass es die Hinweise umsetzen und das Vertragsmanagement kontinuierlich verbessern werde. Die aktenmäßige Dokumentation von Vertragsinhalten werde sichergestellt.

(584) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

1.3 Zeichnung der Verträge

(585) Der Gesellschaftsvertrag der DVZ M-V GmbH regelt, dass Verträge nur durch den Geschäftsführer oder die Prokuristen gezeichnet werden dürfen. Rund ein Drittel der Verträge hat weder der Geschäftsführer der DVZ M-V GmbH noch ein Prokurist gezeichnet. Bei 17 Verträgen konnte nicht festgestellt werden, ob diese abschließend gezeichnet wurden.

(586) Die DVZ M-V GmbH hat mitgeteilt, dass der Geschäftsführer nach den Regeln des Handelsgesetzbuches wirksam Vollmachten erteilen dürfe. Zur Klarstellung hat sie vorgeschlagen, den Gesellschaftsvertrag um eine Regelung zu ergänzen, wonach der Geschäftsführer Vollmachten erteilen dürfe. Die Verträge, bei denen der Landesrechnungshof keinen Nachweis zur Zeichnung gefunden habe, seien elektronisch im Dokumentenmanagementsystem gezeichnet worden.

(587) Der Landesrechnungshof hat dem Energieministerium empfohlen, den Vorschlag der DVZ M-V GmbH zu prüfen. Eine elektronische Zeichnung setzt voraus, dass beide Vertragspartner die Signatur prüfen können, z. B. in Form qualifizierter elektronischer Signaturen. Dies war hier nicht der Fall.

²²² Z. B. Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen (EVB-IT).

(588) Das Innenministerium erklärte, dass es die elektronische Zeichnung im E-Aktesystem für ausreichend und angemessen halte, die aktenmäßige Dokumentation der bei Vertragsabschluss abgegebenen Erklärungen sicherzustellen.

(589) Diese Sichtweise teilt der Landesrechnungshof nicht. Es muss möglich sein, die elektronischen Zeichnungen beider Vertragspartner unabhängig voneinander zu prüfen. So lange diese nicht vollständig in den Systemen dokumentiert sind, kann ein wirksamer Vertragsabschluss nicht nachgewiesen werden.

1.4 Vertragslaufzeiten

(590) Bei ungefähr der Hälfte der geprüften Verträge war keine Laufzeit angegeben. Die Verträge wiesen überwiegend Laufzeiten von mehr als vier Jahren auf. Der längste Vertrag lief seit 22 Jahren.

(591) Verträge mit unbegrenzter Laufzeit können Regelungen enthalten, die nicht mehr notwendig, zweckmäßig oder wirtschaftlich sind. Die Vertragslaufzeit sollte auf einen überschaubaren Zeitraum beschränkt werden. Werden Verträge verlängert, sollten die Vertragspartner prüfen, ob die ursprünglich vereinbarten Vertragsinhalte noch notwendig, zweckmäßig und wirtschaftlich sind. Eine automatische Vertragsverlängerung ohne diese Prüfung sollte nicht erfolgen. Rahmenverträge sollten maximal mit einer Laufzeit von vier bis sechs Jahren geschlossen werden.

(592) Das Energieministerium hat ausgeführt, dass es nicht zweckmäßig sei, alle Verträge pauschal auf eine Laufzeit von vier bis sechs Jahren zu beschränken. Zukünftig solle die Notwendigkeit langfristiger Verträge geprüft werden. Die DVZ M-V GmbH hat auf die Notwendigkeit verwiesen, Preisanpassungsklauseln vereinbaren zu können.

(593) Der Landesrechnungshof hatte gefordert, zweckmäßige Vertragslaufzeiten zu vereinbaren. Die Ressorts sollten regelmäßig prüfen, ob Vertragsinhalte noch notwendig, rechtmäßig und wirtschaftlich seien. Pauschale Preisanpassungen bei langlaufenden Verträgen können eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung gefährden. Die übrigen Vertragsbestandteile bleiben dabei ungeprüft.

(594) Das Innenministerium vertritt weiterhin die Auffassung, dass pauschale Laufzeitbeschränkungen nicht zweckmäßig seien. Die periodische Überprüfung der Vertragsinhalte sei Teil des Vertragsmanagements und bedürfe keiner zeitlichen Begrenzung.

(595) Die vom Landesrechnungshof festgestellten Mängel bei den Vertragslaufzeiten sowie das Fehlen eines wirksamen Vertragsmanagements zeigen die Notwendigkeit einer Beschränkung deutlich auf. Eine Überprüfung bei den langlaufenden Verträgen konnte der Lan-

desrechnungshof nicht feststellen. Das Innenministerium hat sicherzustellen, dass Vertragsinhalte und Preise nach einer angemessenen und überschaubaren Laufzeit überprüft werden.

1.5 Leistungsbeschreibungen

(596) Eine konkrete und vollständige Leistungsbeschreibung ist Voraussetzung dafür, dass das gewünschte Ziel im vorgegebenen Zeit- und Kostenrahmen sowie in der vereinbarten Qualität erreicht wird. Als Vertragsbestandteil bindet sie alle Vertragsparteien über die gesamte Vertragslaufzeit. Sie ist die Grundlage für die Leistungsabrechnung durch die DVZ M-V GmbH sowie Maßstab für die Prüfung der Rechnung.

(597) In mehr als 14 % der geprüften Verträge war die geschuldete Leistung nicht hinreichend konkret beschrieben. Bei weiteren Verträgen fehlten Anlagen. Die Auftraggeber der Landesverwaltung konnten in diesen Fällen nicht prüfen, ob die der Leistung zugrunde liegende Vereinbarung sachgemäß und vollständig ausgeführt worden war. Zahlungen hätten daher nicht geleistet werden dürfen.

(598) Der Landesrechnungshof hat gefordert, die Leistungen so eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, dass für beide Vertragsparteien unstrittig erkennbar ist, in welcher Quantität und Qualität die Leistung zu erbringen ist.

(599) Das Energieministerium hat angekündigt, dass das Anforderungsmanagement überarbeitet werde.

Die DVZ M-V GmbH teilte mit, dass es keinen Maßstab gebe, wonach eine Leistungsbeschreibung als hinreichend konkret, eindeutig oder erschöpfend gelte. Sie habe Textbausteine entwickelt, die standardisiert verwendet würden.

(600) Die Kriterien „eindeutig“ und „erschöpfend“ können entsprechend ihrer Verwendung im Recht zur Vergabe öffentlicher Aufträge ausgelegt werden. Eine Leistungsbeschreibung ist eindeutig und erschöpfend, wenn die Art und der Umfang der geforderten Leistung mit allen dafür maßgeblichen Bedingungen, besonders der Bedingungen der Ausführung und etwa notwendiger Regelungen zur Ermittlung des Leistungsumfangs zweifelsfrei erkennen lässt und keine Widersprüche in sich oder zu einer vertraglichen Regelung enthält²²³.

²²³ Vgl. Kemper in Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 2022, Rn. 7 – 11.

1.6 Vertragskonforme Rechnungslegung

(601) Bei 46 % der Verträge konnte die Rechnungslegung nicht vollständig nachvollzogen werden, weil die geschuldete Leistung nur unzureichend beschrieben war. Bei 29 % der Verträge wurden Leistungen abweichend von der vertraglichen Vereinbarung abgerechnet.

(602) Das Energieministerium hat mitgeteilt, dass es auf eine vertragskonforme Rechnungslegung hinwirken werde. Die DVZ M-V GmbH habe die Feststellungen zum Anlass genommen, die Rechnungslegung zu prüfen und Verbesserungen für den Prozess der Rechnungslegung abzuleiten.

(603) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

1.7 Vertragliche Vereinbarungen zum Datenschutz

(604) Die DVZ M-V GmbH ist Auftragsverarbeiter gem. Art. 28 Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO). Die Verantwortung des Auftragsverarbeiters ist in den Verträgen zu regeln.

(605) Aus den vom Landesrechnungshof geprüften Verträgen war nicht erkennbar, welche Anforderungen, Aufgaben und Zuständigkeiten der DVZ M-V GmbH im Hinblick auf den Datenschutz obliegen. Weder wurden bestehende Verträge an die Erfordernisse der DS-GVO angepasst, noch sind konsequent Regelungen zur Auftragsverarbeitung getroffen worden.

(606) Das Energieministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes. Die DVZ M-V GmbH hat mitgeteilt, dass seit dem Inkrafttreten der DS-GVO Auftragsverarbeitungsverträge geschlossen würden.

(607) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

2 Preisgestaltung

(608) Die Preisbildung der DVZ M-V GmbH erfolgt gem. § 3 Abs. 1 DVZG nach der Preisverordnung 30/53 (PreisV 30/53)²²⁴. Grundsätzlich ist Marktpreisen der Vorrang zu geben. Selbstkosten sind nur ausnahmsweise für die Preisbildung heranzuziehen. Daher ist bei jedem Auftrag zu prüfen, ob Preise für marktgängige Leistungen vereinbart werden können. Da Selbstkostenpreise nur ausnahmsweise kalkuliert werden dürfen, ist dies im Einzelfall zu begründen.

(609) Bei 75 % der Verträge kalkulierte die DVZ M-V GmbH den Preis auf der Basis ihrer Selbstkosten. Weder in den Verträgen noch den Kostenkalkulationen bzw. Angeboten begründete die DVZ M-V GmbH, warum Marktpreise nicht vereinbart werden konnten.

²²⁴ Gem. § 3 Abs. 1 DVZG M-V.

(610) Das Energieministerium hat dazu nicht Stellung genommen.

Nach Auffassung der DVZ M-V GmbH unterlägen ausschließlich ihre Preislisten der Selbstkostenkalkulation im Sinne der PreisV 30/53. Aus der Verordnung ergäbe sich keine Verpflichtung zu begründen, dass Marktpreise nicht angewendet werden könnten.

(611) Das Innenministerium führt dazu aus, es habe auf Grundlage der Hinweise des Landesrechnungshofes eine Prüfung der Preisgestaltung veranlasst, die noch nicht abgeschlossen sei.

(612) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(613) Der Marktpreis ist der im Verkehr übliche Preis. Der verkehrsübliche Preis ergibt sich aus einer Mehrzahl verschiedener, am Markt wiederholt gezahlter Preise.²²⁵ Voraussetzungen für die Anerkennung von Listenpreisen als Marktpreis ist daher u. a., dass die Preise bei allen Marktteilnehmern stetig erzielt werden können. Die Preisliste der DVZ M-V GmbH ist nicht öffentlich publiziert und enthält ausschließlich Preise für Kunden der Landesverwaltung. Es fehlt der Nachweis, dass diese Listenpreise bei vergleichbaren Aufträgen mit privaten Auftraggebern stetig erzielt werden können.

(614) Bei Gründung der DVZ M-V GmbH ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass diese vorrangig Bedarfe der Landesverwaltung bündelt und am Markt beschafft. Indem die DVZ M-V GmbH selbst als öffentlicher Auftraggeber am Markt auftritt, wird dem Wettbewerbsmechanismus Rechnung getragen und können Marktpreise erzielt werden.

Die Beauftragung der DVZ M-V GmbH durch die Landesverwaltung unterliegt nicht dem Wettbewerb. Ist die Leistung am Markt nicht verfügbar, hat die DVZ M-V GmbH dies dar- und ihre Preiskalkulation offenzulegen. Wenn die Leistung am Markt verfügbar ist, darf die DVZ M-V GmbH diese zu keinem höheren Preis als dem Marktpreis erbringen. Kalkuliert die DVZ M-V GmbH Selbstkostenpreise, hat sie nachzuweisen, dass die Leistung nicht am Markt verfügbar ist. Das nun zuständige Innenministerium hat darauf hinzuwirken.

(615) Das Innenministerium vertritt die Auffassung, dass Marktpreise nur anwendbar seien, wenn ein im Verkehr üblicher Marktpreis vorhanden sei. Dass eine Leistung am Markt verfügbar sei, sei dafür nicht ausreichend.

²²⁵ VI Nr. 18 Bstb. a Richtlinien für öffentliche Auftraggeber zur Anwendung der Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21. November 1953 vom 1. Juli 1955 in der Fassung vom 6. März 1961 (Beilage zum BAnz. Nr. 74), geändert am 18. Juli 1962 (BAnz. Nr. 142); abgedruckt in Ebisch/Gottschalk, Preise und Preisprüfungen bei öffentlichen Aufträgen, 8. Auflage 2010.

(616) Für jede am Markt verfügbare Leistung ergibt sich ein verkehrsüblicher Marktpreis (siehe Tz. 613). Für diese Leistungen darf die DVZ M-V GmbH keinen höheren Preis als eben den Marktpreis verlangen.

3 Zentrale Beschaffungsstelle für Standardhard- und software

3.1 Standards als Grundlagen der Beschaffung

(617) Die DVZ M-V GmbH führt nach dem DVZG M-V zentrale Beschaffungen von Informationstechnik nach dem IT-Strukturrahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern (ITSR M-V) durch. Die dafür geltenden IT-Standards²²⁶ legt die Landesregierung gem. § 15 E-Government-Gesetz M-V fest.

(618) Der ITSR M-V hat seine Ursprünge in den 1990er Jahren. Die derzeit aktuelle Fassung des ITSR M-V enthält Regelungen mit einem Bearbeitungsstand vom 29. August 2005. Diese spiegeln nicht mehr den aktuell anwendbaren Stand der Technik wider oder sind nicht mehr anwendbar. Standards für Hard- und Software hat die Landesregierung bisher nicht festgelegt.

Die DVZ M-V GmbH bietet Standardhard- und software über einen E-Shop (elektronischer Warenkorb) an. Sie legt den Inhalt des Warenkorbs fest. Aufgrund des veralteten Stands kann der ITSR M-V nicht genutzt werden, um die Anforderungen der Landesverwaltung an die Produkte im Warenkorb zu definieren.

(619) Somit fehlen wesentliche regulatorische Grundlagen für die Beschaffung von Standardhard- und -software durch die DVZ M-V GmbH. Sie kann daher ihre eigenen Anforderungen an die Stelle der fehlenden – vom Land vorgegebenen – setzen. Die IT-Beschaffungsstrategie des Landes wird damit vom Dienstleister festgelegt statt (nur) ausgeführt.

(620) Der Landesrechnungshof hat gefordert, dass das Energieministerium Standards für Hard- und Software definiert. Es sollte die rechtliche Grundlage für die Tätigkeit der DVZ M-V GmbH eindeutig und widerspruchsfrei regeln.

(621) Das Energieministerium hat mitgeteilt, dass es die Hinweise des Landesrechnungshofes berücksichtigen werde.

²²⁶ IT-Landesstandards sind grundlegende Techniken (Protokolle, Schnittstellen, Daten- und Austauschformate) und konkrete funktionale Anforderungen im Sinne der Vereinheitlichung und Kompatibilität der Informationstechnik. Ein Standard setzt daher voraus, dass die grundlegende Technik durch eine Standardisierungsorganisation als Standard empfohlen wird und sich die Nutzer auf deren Anwendung verbindlich einigen bzw. seine Anwendung verbindlich vorgegeben wird. Anwendungssoftware bestimmter Hersteller sind keine Standards. Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tz. 171.

(622) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Er weist bereits seit mehreren Jahren darauf hin, dass IT-Landesstandards – wie im E-Governmentgesetz des Landes vorgeschrieben – immer noch nicht festgelegt wurden.²²⁷

(623) Das Innenministerium hat mitgeteilt, dass die IT-Landesstandards voraussichtlich im August 2022 erlassen werden sollen.

(624) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

3.2 Probleme bei der Aufgabenwahrnehmung

(625) Die DVZ M-V GmbH ist nach dem DVZG M-V auch zuständig für die Beschaffung von Lizenzen für das E-Akteprodukt DOMEA.

Um wie gesetzlich vorgeschrieben elektronische Akten im nachgeordneten Bereich zum 1. Januar 2020²²⁸ einführen zu können, mussten weitere 9.100 Lizenzen beschafft werden. Die Vergabestelle der DVZ M-V GmbH konnte ein europaweites Ausschreibungsverfahren mit eigenem Personal jedoch nicht durchführen. Das teilte sie dem Energieministerium mit. Dieses schloss daraufhin einen Vertrag zur „Vorbereitung und Durchführung eines Vergabeverfahrens zur Beschaffung von DOMEA-Lizenzen und Pflege“ mit einer Rechtsanwaltskanzlei. Hierfür beantragte das Energieministerium Verstärkungsmittel i. H. v. 98.009 Euro.

(626) Die DVZ M-V GmbH hat dargelegt, ihre Vergabestelle habe nicht über die erforderlichen eigenen Ressourcen verfügt, die durch ein europaweites Vergabeverfahren gebunden worden wären. Sie habe dem Energieministerium bereits im Juli 2019 angeboten, einen Unterauftragnehmer mit der Vergabe zu beauftragen. Dieses habe den Auftrag für das Vergabeverfahren allerdings erst am 28. November 2019 erteilt.

(627) Die Beschaffung von Standardhard- und software gehört zu den gesetzlich übertragenen Aufgaben der DVZ M-V GmbH. Sie sollte deshalb personell in der Lage sein, auch europaweite Vergabeverfahren durchzuführen.

Das Innenministerium sollte ermitteln, aus welchen Gründen die DVZ M-V GmbH personell nicht in der Lage war, das Ausschreibungsverfahren durchzuführen. Es sollte außerdem prüfen, wie die DVZ M-V GmbH aufgestellt sein muss, um zukünftig ihren Auftrag als zentrale Beschaffungsstelle wahrnehmen zu können.

²²⁷ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tz. 166.

²²⁸ § 10 Abs. 1 E-GovG M-V

Die Einführung einer elektronischen Akte bei den Behörden im nachgeordneten Bereich verzögert sich weiterhin. Diese sollten schon seit dem 1. Januar 2020 mit elektronischen Akten arbeiten. Der Landesrechnungshof kritisiert vor diesem Hintergrund, dass das damals zuständige Energieministerium, nachdem die DVZ erklärt hatte, dass es die Vergabe nicht durchführen könne, mehr als vier Monate brauchte, um den Auftrag für das Vergabeverfahren zu erteilen.

3.3 Abgrenzung zu den Aufgaben des Landesamtes für innere Verwaltung

(628) Die zentrale Beschaffung durch die DVZ M-V GmbH überschneidet sich teilweise inhaltlich mit den Aufgaben des Landesamtes für innere Verwaltung (LAIv). Dieses ist zentrale Vergabestelle u. a. für Software, die nicht Standard ist und Fachanwendungen, soweit nicht die DVZ M-V GmbH gesetzlich zuständig ist.

Über den Warenkorb der DVZ M-V GmbH und den eShop des LAiV werden teilweise gleiche Artikel wie beispielsweise Verbrauchsmaterialien für Drucker angeboten. Diese unterscheiden sich teilweise erheblich im Preis.²²⁹

(629) Das Innenministerium sollte die Doppelstrukturen prüfen. Das LAiV wäre in der Lage, bei entsprechender Ressourcenausstattung auch Standardhard- und Software beschaffen zu können.

(630) Das Energieministerium hat mitgeteilt, dass es die Hinweise des Landesrechnungshofes berücksichtigen werde. Das Innenministerium ist nunmehr sowohl für das LAiV als auch für die DVZ M-V GmbH zuständig. Dies sollte die Aufgabenabgrenzung zwischen beiden erleichtern.

(631) Das Innenministerium teilte mit, dass es die Aufgabenabgrenzung zwischen dem LAiV und der DVZ M-V mit dem Ziel einer Optimierung prüfen werde.

(632) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

²²⁹ Derselbe Toner eines Anbieters in der Farbe „Magenta“ kostete beispielsweise im Warenkorb der DVZ M-V GmbH 92,14 Euro (netto) und im E-Shop des LAiV 58,95 Euro (netto).

15 Ordnungsmäßigkeit des Einsatzes von Aushilfs- und Vertretungskräften sowie befristeter Arbeitsverhältnisse

Befristete Arbeitsverträge wurden unvollständig schriftlich dokumentiert, die Zulässigkeit von Befristungen nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz nicht geprüft bzw. rechtliche Vorgaben nicht eingehalten, fehlerhafte Eingruppierungen und Festsetzungen von Erfahrungsstufen vorgenommen und unverhältnismäßig lange Probezeiten vereinbart.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Personalaktenführung zentral zu regeln.

Aushilfskräfte wurden ohne schriftlichen Vertrag beschäftigt. Es fehlten in einigen Fällen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Auszahlung der Entgelte. Die Verwaltungsverfahren sind zu aufwändig ausgestaltet.

(633) Der Landesrechnungshof hatte die Ordnungsmäßigkeit des Einsatzes von Aushilfs- und Vertretungskräften sowie befristet Beschäftigter geprüft. Schwerpunkte waren die Vertragsgestaltung, die Vollständigkeit der Verwaltungsvorgänge und die Personalaktenführung.

Die Ressorts hatten für das Haushaltsjahr 2018 insgesamt 2.717 befristet Beschäftigte mit insgesamt 4.539 Arbeitsverträgen gemeldet. Davon prüfte der Landesrechnungshof 284 Arbeitsverträge von 126 befristet Beschäftigten. Darüber hinaus hatten die Ressorts 326 Vorgänge (Personen) als Aushilfskräfte/nebenamtlich/nebenberuflich Tätige ohne Arbeitsvertrag (z. B. Schloss- oder Museumsführer/-in, Pegelableser an Gewässern, Lehrkräfte mit Honorarverträgen und Aushilfen in einem Orchester) gemeldet, von denen der Landesrechnungshof 34 Vorgänge prüfte. Geprüft hat er eine qualifizierte Stichprobe. In der Stichprobe waren keine Vorgänge der Staatskanzlei, des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit sowie des Ministeriums für Soziales, Integration und Gleichstellung.

1 Vertragliche Regelungen zu Aushilfskräften/nebenamtlich/nebenberuflich Tätigen ohne Arbeitsvertrag

(634) Im Gegensatz zu abhängig beschäftigten Arbeitnehmern sind freie Mitarbeiter weisungsunabhängig, selbstbestimmt und nicht in die Arbeitsorganisation des Auftraggebers eingegliedert.

(635) Bei den Verträgen zur Pegelbeobachtung hatten die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU) die Vergütung stets einseitig und nicht mit einer Änderungsver-

einbarung geändert. Dies deutete auf eine gewisse Abhängigkeit der Pegelbeobachtenden hin und sollte künftig vermieden werden.

(636) Das Landesbereitschaftspolizeiamt (LBPA) hatte im Landespolizeiorchester aushilfsweise Musizierende beschäftigt, um Vertretungen abzusichern oder fehlende Stimmen zu ersetzen. Schriftlichen Verträge für die Beschäftigung der Aushilfskräfte hat es nicht geschlossen. Der Einsatz erfolgte aufgrund mündlicher Absprachen mit dem Orchesterleiter und ohne Dokumentation. Insbesondere fehlte eine Vereinbarung der Vergütung. Dies widerspricht dem Transparenzgebot und der Verpflichtung der Verwaltung Akten zu führen.

(637) Das Ministerium für Inneres und Europa (Innenministerium) und das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt (Landwirtschaftsministerium) haben zugesagt, ihre Verwaltungspraxis kurzfristig zu ändern.

(638) Der Landesrechnungshof begrüßt die Änderung der Verfahrensweise.

2 Anordnungsverfahren zur Begleichung von Vergütungsansprüchen

(639) Der Landesrechnungshof hatte untersucht, wie die geprüften Stellen nachwiesen, ob die vereinbarten Leistungen erbracht wurden, wie sie Vergütungsansprüche ermittelten und Zahlungen veranlassten.

(640) Bevor eine Zahlung angeordnet werden darf, ist die sachliche und rechnerische Richtigkeit zu prüfen. In 18 von 34 geprüften Sachverhalten hätte die rechnerische und sachliche Richtigkeit aufgrund haushaltsrechtlicher Bestimmungen²³⁰ nicht bestätigt werden dürfen.

So hatten beispielsweise die StÄLU Westmecklenburg und Vorpommern Auszahlungsanordnungen rechnerisch und sachlich richtig gezeichnet, bevor die Aushilfstätigkeiten erbracht wurden.

(641) Das LBPA hatte Abrechnungen von Musizierenden rechnerisch und sachlich richtig gezeichnet und die Auszahlung angewiesen, ohne dass schriftliche Verträge bestanden.

(642) Das Landwirtschaftsministerium hat mitgeteilt, dass es die Erwartung des Landesrechnungshofes prüfen und umsetzen werde. Das Innenministerium hat keine Stellungnahme abgegeben.

(643) Das Landwirtschaftsministerium folgt der Empfehlung des Landesrechnungshofes. Das Innenministerium hat sich nicht geäußert, der Landesrechnungshof geht davon aus, dass es seine Bewertung teilt.

²³⁰ Nr. 2.2.2 und 2.2.3 der Anlage 2 zur Verwaltungsvorschrift (VV) zu §§ 70 bis 80 LHO.

3 Mitteilung nach der Mitteilungsverordnung

(644) Die Vergütungen für die Pegelbeobachtung wurden monatlich berechnet und vierteljährlich ausgezahlt. Eine Ausnahme nach der Mitteilungsverordnung lag nicht vor und alle Zahlungen hätten dem zuständigen Finanzamt mitgeteilt werden müssen. In zwölf Fällen war diese Meldung unterblieben.

(645) Der Landesrechnungshof hatte das Landwirtschaftsministerium aufgefordert, die unterbliebenen Meldungen nachzuholen und die Meldepflichten künftig einzuhalten.

(646) Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es die Meldepflichten nachholen und künftig einhalten werde. Für den zurückliegenden Zeitraum habe es mit dem Finanzamt Kontakt aufgenommen, eine Antwort stehe noch aus.

(647) Das Landwirtschaftsministerium folgt damit der Empfehlung des Landesrechnungshofes.

4 Verwaltungsverfahren bei der Beobachtung und Wartung gewässerkundlicher Anlagen

(648) Zur Dokumentation von Wasserständen werden Pegellisten sowie Schreibpegelbögen zur Erfassung des Oberflächenwassers auch durch Aushilfskräfte geführt. Dasselbe gilt für Meldekarten zur Grundwasserstandskontrolle. Zu vorgegebenen Terminen sollen die Ablesungen an den Messstellen erfolgen und die Ablesewerte an die StÄLU übermittelt werden. Innerhalb der StÄLU erfolgt dann eine Auswertung sowie ein Verwaltungsverfahren zur Bezahlung der Ablesekräfte.

(649) Das Verwaltungsverfahren der StÄLU entsprach nicht dem Grundsatz der Aktengebundenheit der Verwaltung. Aktenvermerke waren nur sporadisch vorhanden. Das Verwaltungshandeln sowie die mit dem Handeln der Verwaltung verbundenen Ziele konnten nur erahnt werden.

Das Verwaltungshandeln der StÄLU entsprach nicht der Verfahrensweise im Anordnungsverfahren gemäß LHO. So wurde beispielsweise der Posteingang im StÄLU nicht auf den Dokumenten vermerkt, sodass eine zeitliche Zuordnung nur eingeschränkt möglich war. Auszahlungen wurden vor Ablauf des Quartals angewiesen – vor Fälligkeit der Zahlung bzw. Ende des Leistungszeitraums: Die Prüfung der Zahlungsvoraussetzungen konnte noch nicht abgeschlossen sein.

Neben diesen Mängeln hatte der Landesrechnungshof festgestellt, dass das gesamte Verwaltungsverfahren umständlich und aufgrund seiner Medienbrüche fehleranfällig war. Der Landesrechnungshof bezweifelt die Wirtschaftlichkeit dieses Verwaltungsverfahrens.

(650) Im Hinblick auf die Grundsätze der elektronischen Aktenführung²³¹ hatte der Landesrechnungshof angeregt, das Verwaltungsverfahren zu überarbeiten und weitgehend zu digitalisieren. Damit könnte nicht nur ein rechtssicheres und wirtschaftlicheres Verwaltungshandeln sichergestellt werden. Vielmehr könnten auch die bestehenden Medienbrüche mit ihrer innewohnenden Fehleranfälligkeit minimiert werden.

(651) Das Landwirtschaftsministerium hat mitgeteilt, dass es die grundsätzliche Sichtweise des Landesrechnungshofes teile. Es sei es ihm jedoch nicht möglich, kurz- oder mittelfristig ein gesondertes Projekt durchzuführen. Dies sei durch knappe personelle und finanzielle Ressourcen und bereits in Vorbereitung befindliche Projekte bedingt, wie z. B. die Einführung der elektronischen Akte im nachgeordneten Bereich.

(652) Der Landesrechnungshof hält seine Anregung aufrecht. Bei Einführung der elektronischen Akte sollten die Änderungsbedarfe bei den Fachverfahren berücksichtigt werden, damit sie in das Dokumentenmanagementsystem integriert werden können. Es erscheint nicht sinnvoll, diesen Bedarf losgelöst von der E-Akte zu betrachten.

5 Form und Inhalt befristeter Arbeitsverträge

5.1 Vertragsmuster und Probezeit

(653) In 138 von 284 Fällen (49 %) wurden die Muster des Finanzministeriums für Arbeitsverträge nicht oder nicht richtig verwendet. Es bestand dadurch das Risiko, dass die Befristung nach § 16 TzBfG nicht wirksam vereinbart wurde. Dies könnte bei gerichtlicher Überprüfung zu einem unbefristeten Arbeitsverhältnis führen.

Weiterhin wurden in 58 von 284 Fällen, hauptsächlich im Bereich der Staatlichen Schulämter, Probezeiten vereinbart, die teilweise länger als die Vertragslaufzeit waren. Manchmal wurde für gleiche Tätigkeiten wiederholt eine Probezeit von sechs Monaten vereinbart.

In einem Fall wurde bei einer Gesamtbeschäftigungsdauer von knapp sechs Jahren eine Probezeit von insgesamt vier Jahren vereinbart. In einem anderen Fall bestanden bereits zwölf Arbeitsverträge und 17 Änderungsverträge. Dennoch hatte bei einer Beschäftigungsdauer von sechs Wochen das Staatliche Schulamt Rostock eine sechsmonatige Probezeit

²³¹ § 10 Abs. 1 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltungstätigkeit in Mecklenburg-Vorpommern (E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern - EGovG M-V) vom 25. April 2016, GVOBl. M-V 2016, S. 198, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 2020, GVOBl. M-V S. 1138.

vereinbart. In einem weiteren Fall hatte es bei 13 Arbeitsverträgen mit einer Person jeweils eine Probezeit von sechs Monaten, insgesamt also 78 Monate vereinbart. Für den Landesrechnungshof war nicht erkennbar, welche neuen Erkenntnisse im Rahmen dieser Erprobungen festgestellt werden sollten.

(654) Der Landesrechnungshof hatte das Bildungsministerium aufgefordert, diese Verwaltungspraxis abzustellen. Künftig sollte es Probezeiten vereinbaren, die nicht länger andauern als der Arbeitsvertrag, in einem angemessenen Verhältnis zur Befristungsdauer stehen und dem Zweck der Erprobung entsprechen.

(655) Das Bildungsministerium hat mitgeteilt, die Vereinbarung von Probezeiten bei einer der nächsten Dienstberatungen mit den staatlichen Schulämtern aufzugreifen. Es habe es bislang nicht für erforderlich gehalten, Hinweise über die Anwendung der Vertragsvorlagen an die Schulämter herauszugeben. Die Herausgabe eines Anwendungserlasses werde geprüft.

(656) Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigte Verfahrensweise und hält es für dringend geboten, einen Anwendungserlass herauszugeben.

5.2 Niederschriften zum Arbeitsvertrag

(657) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass in 106 von 218 Fällen (49 %) keine Niederschriften gefertigt wurden. Das war aber erforderlich, weil die Arbeitsverträge dem Anwendungsbereich des Gesetzes über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen (Nachweisgesetz - NachwG)²³² unterfielen. Denn die ausgehängten Arbeitsverträge enthielten nicht alle nach § 2 Abs. 1 NachwG notwendigen Angaben. Betroffen waren alle geprüften Ressorts mit Ausnahme des Innenministeriums und des Justizministeriums. Es fehlten die Angaben zum Arbeitsort und/oder zur ausgeübten Tätigkeit.

(658) Der Landesrechnungshof hatte den Ressorts empfohlen

- die Arbeitsvertragsmuster einheitlich und vollständig anzuwenden,
- die vom Finanzministerium veröffentlichten Hinweise zur Nutzung der Formulare zu beachten,
- die unterbliebenen Niederschriften nachzuholen, sofern die Arbeitsverhältnisse noch bestehen und

²³² Nachweisgesetz vom 20. Juli 1995, BGBl. I S. 946, zuletzt geändert durch Artikel 3a des Gesetzes vom 11. August 2014, BGBl. I S. 1348.

- zukünftig die Anforderungen des Nachweisgesetzes zu beachten.

(659) Das Bildungsministerium hat mitgeteilt, dass es die Schulämter anweisen werde, alle in Frage kommenden Arbeitsverträge zu prüfen. Sie sollten um eine Niederschrift ergänzt werden, soweit dies rechtlich erforderlich sei. Das Ministerium werde die Schulämter anweisen, die Arbeitsvertragsmuster sowie die Hinweise zur Nutzung der Formulare einheitlich und vollständig anzuwenden.

Das Landwirtschaftsministerium hat mitgeteilt, dass es die Empfehlung des Landesrechnungshofes prüfen und umsetzen werde.

(660) Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigte Prüfung und Ergänzung aller in Frage kommenden Arbeitsverträge durch die Schulämter. Der Empfehlung des Landesrechnungshofes kommen das Landwirtschaftsministerium und das Bildungsministerium nach. Das Finanzministerium und das Energieministerium haben sich zu der Empfehlung nicht geäußert. Der Landesrechnungshof geht daher davon aus, dass sie seine Bewertung teilen.

5.3 Schriftformerfordernis

(661) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass in 63 von 284 Fällen (22 %) die Schriftform nicht gewahrt wurde. Gründe waren u. a., dass der Arbeitsvertrag erst nach Vertragsbeginn und damit höchstwahrscheinlich auch nach Arbeitsaufnahme unterzeichnet wurde, die Unterschrift der Beschäftigten fehlte oder von der Schulleitung unterzeichnet wurde, der die personalrechtliche Befugnis dafür nicht übertragen war. Dies kann zur Unwirksamkeit der Befristung nach § 16 TzBfG und damit zu einem unbefristeten Arbeitsverhältnis führen.

Außerdem hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Arbeitsverträge zum Teil ein vorgedrucktes Datum für die Unterschrift enthielten. In einigen Fällen unterschrieben beide Parteien nachweislich nicht zu diesem Datum.

(662) Der Landesrechnungshof hatte die Ressorts aufgefordert, das Verwaltungsverfahren zu ändern. Arbeitsverträge sollten vor Vertragsbeginn von beiden Parteien gezeichnet sein. Jede Partei sollte vor Arbeitsaufnahme über eine Ausfertigung verfügen. Außerdem sollte jede Unterschrift mit einem separaten Datum versehen sein.

(663) Das Landwirtschaftsministerium hat mitgeteilt, dass es dies umsetzen werde. Es hat darauf hingewiesen, dass die vom Finanzministerium vorgegebenen Vertragsmuster nur ein gemeinsames Unterschriftsdatum für beide Vertragsparteien vorsähen.

Das Bildungsministerium hat mitgeteilt, dass es die Hinweise zur Kenntnis nehme und diese zukünftig bei der Personalsachbearbeitung berücksichtigen werde.

(664) Die Anmerkung des Landwirtschaftsministeriums zum Vertragsmuster ist richtig, entbindet jedoch nicht von der Pflicht der eigenhändigen Unterschrift zum angegebenen Datum.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Bildungsministerium seine Hinweise berücksichtigen wird.

5.4 Befristungen mit Sachgrund – Kettenbefristungen

(665) In der Stichprobe fanden sich mehrere Beschäftigungsverhältnisse im Geschäftsbereich des Landwirtschaftsministeriums mit langjährigen bzw. häufigen Befristungen z. B.

- im StALU Vorpommern mit einer Gesamtvertragsdauer von 27 und 24 Jahren,
- im StALU Mecklenburgische Seenplatte mit einer Dauer von 17 Jahren,
- im Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei (LALLF) mit einer Dauer von 17 Jahren,
- in der Landesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Fischerei M-V (LFA) 13 Verträge von 2016 bis 2020.

In allen Fällen wäre eine Prüfung der rechtsmissbräuchlichen Befristung von Arbeitsverhältnissen nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) erforderlich gewesen. Die Dokumentation einer solchen Prüfung fand sich jedoch nur im Vorgang der LFA.

Das Landesamt für Kultur und Denkmalpflege (LAKD) hat mit einer Beschäftigten 46 Arbeitsverträge, 16 Auflösungsverträge und drei Änderungsverträge geschlossen. Die Beschäftigte wurde jeweils als Grabungsleiterin eingestellt. Zeitgleich bestanden mehrere Teilzeitarbeitsverträge für verschiedene Bauprojekte.

(666) Der Landesrechnungshof hatte die beiden Ministerien aufgefordert, eine umfassende Missbrauchsprüfung vorzunehmen. Dabei sind die Hinweise des Finanzministeriums zum institutionellen Rechtsmissbrauch bei Kettenbefristungen beim Überschreiten der Grenzwerte zu beachten. Die besonderen Umstände zur Entkräftung des indizierten Missbrauchs sind nachvollziehbar zu dokumentieren.

(667) Das Landwirtschaftsministerium hat mitgeteilt, dass es dies umsetzen werde. Das Bildungsministerium teilte mit, es habe dem LAKD noch vor Bekanntgabe der Prüfungsmittteilung untersagt, weiterhin Grabungen selbst durchzuführen. Dies erfolge zukünftig durch private Grabungsunternehmen.

(668) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

5.5 Sachgrundlose Befristungen

(669) In 53 von 73 Fällen (72 %) wurde gegen das Anschlussverbot aus § 14 Abs. 2 TzBfG verstoßen. Es wurden sachgrundlos befristete Arbeitsverträge geschlossen, obwohl die Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer bereits zuvor beim Land beschäftigt waren. Die konkreten Umstände des Einzelfalls wären im Hinblick auf eine ausnahmsweise Unwirksamkeit des Anschlussverbots abzuwägen gewesen. Eine solche Abwägung lag in keinem der Fälle vor. Der Landesrechnungshof ging daher davon aus, dass diese Befristungen nach § 14 Abs. 2 TzBfG nicht wirksam vereinbart wurden.

(670) Der Landesrechnungshof hatte insbesondere dem Bildungsministerium empfohlen, die vorgenommenen Abwägungen zu dokumentieren.

(671) Das Bildungsministerium hat mitgeteilt, die Empfehlung aufzugreifen und mit den Staatlichen Schulämtern (SSÄ) zu erörtern.

(672) Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigte Verfahrensweise.

(673) Der Landesrechnungshof hatte sieben befristete Arbeitsverträge identifiziert, die auf Grundlage von § 14 Abs. 3 TzBfG geschlossen wurden. In allen Fällen war die Norm nicht anwendbar. Dafür hätten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das 52. Lebensjahr vollendet haben oder unmittelbar vorher mindestens vier Monate beschäftigungslos gewesen sein müssen. Die Befristung wurde daher nicht wirksam vereinbart.

(674) Der Landesrechnungshof hatte die Ressorts aufgefordert, Befristungen wirksam zu vereinbaren und die aktuelle Rechtsprechung zu berücksichtigen. Sollten noch fehlerhaft befristete Arbeitsverhältnisse bestehen, ist eine wirksame Befristung zu vereinbaren.

(675) Die Ressorts haben dazu nicht Stellung genommen.

(676) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Feststellungen richtig sind, die Ministerien seine Bewertung teilen und die Empfehlungen umsetzen werden.

5.6 Eingruppierung und Festsetzung von Erfahrungsstufen

(677) In 73 von 126 Fällen (58 %) wurden Erfahrungsstufen nach § 16 Abs. 2 TV-L festgesetzt oder Eingruppierungen vorgenommen, die nach dem vorliegenden Sachverhalt nicht begründet waren. Einzelfallprüfungen bezüglich einer Anerkennung von Zeiten waren in diesen Fällen nicht in den Akten enthalten. Häufig fehlte es an Tätigkeitsdarstellungen und Bewertungen bzw. an der Begründung der erfüllten Tarifmerkmale für die Eingruppierung. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass es zu Überzahlungen gekommen ist.

Das staatliche Schulamt Neubrandenburg hatte rückwirkend ab dem Stichtag 1. August 2018 allen neu eingestellten Lehrkräften eine Stufenerhöhung gewährt. Eine Einzelfallprüfung der Voraussetzungen nach § 16 Abs. 5 TV-L fand sich in den Akten nicht. In sieben Fällen der Stichprobe wurde diese Zulage unrechtmäßig gezahlt.

(678) Der Landesrechnungshof hatte das Bildungsministerium, das Landwirtschaftsministerium und das Energieministerium aufgefordert, diese Fälle zu überprüfen.

(679) Das Landwirtschaftsministerium hat mitgeteilt, dass es dem nachkommen werde. Das Bildungsministerium hat ausgeführt, dass die unteren Schulbehörden aufgefordert wurden, ihre Fälle zu prüfen und das Prüfergebnis zu dokumentieren. Hinsichtlich der Stufenvorweggewährung hat es mitgeteilt, dass die vom Landesrechnungshof beanstandete Verwaltungspraxis bereits vor Übersendung der Prüfungsmitteilung überprüft und angepasst worden sei. Die staatlichen Schulämter seien nochmals darauf hingewiesen worden, dass eine Einzelfallprüfung vorzunehmen und der Prüfvermerk zur Personalakte zu nehmen sei. Das betroffene Schulamt sei angewiesen worden, die beanstandeten Fälle nochmals auf Plausibilität zu überprüfen und Dokumentationen nachzuholen.

(680) Das Landwirtschaftsministerium und das Bildungsministerium setzen die Empfehlung um. Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

Das Energieministerium hat hierzu nicht Stellung genommen. Der Landesrechnungshof geht daher davon aus, dass die Feststellungen richtig sind und das Energieministerium seine Bewertung teilt.

5.7 Vorläufige befristete Arbeitsverträge

(681) Das staatliche Schulamt Schwerin hatte abweichend von der Verwaltungsvorschrift (VV) des Bildungsministeriums eigene Regelungen zu vorläufigen befristeten Arbeitsverträgen getroffen. Das war unzulässig. Entgegen der VV hatte es eigene vorläufige Verträge für die zeitnahe Bindung von Lehrkräften entwickelt. Diese hatte es vor Abschluss des Mitbestimmungsverfahrens von den Schulleitungen ohne die entsprechende personalrechtliche Befugnis unterzeichnen lassen.

(682) Der Landesrechnungshof hatte das Bildungsministerium aufgefordert, diese Verwaltungspraxis kurzfristig zu ändern. Es sollte dafür Sorge tragen, dass auch im nachgeordneten Bereich Verträge nur entsprechend den übertragenen personalrechtlichen Befugnissen geschlossen werden. Die Verwaltungsvorschrift des Ministerpräsidenten vom 17. Dezember 2012 zur Übertragung der Vertretungsbefugnis ist zu beachten.

(683) Das Bildungsministerium hat mitgeteilt, dass es der Aufforderung des Landesrechnungshofes nachkommen werde. Im Rahmen der Dienstberatungen mit den staatlichen Schulämtern werde das Thema nochmals erörtert, um ein unabgestimmtes Vorgehen in Zukunft zu vermeiden. Es werde dafür Sorge tragen, dass in den staatlichen Schulämtern Verträge nur entsprechend den übertragenen personalrechtlichen Befugnissen geschlossen werden. Die Verwaltungsvorschrift des Ministerpräsidenten vom 17. Dezember 2012 zur Übertragung der Vertretungsbefugnis werde beachtet. Mittelfristig werde die Gestaltung eines Workshops oder die Organisation einer schulamtsspezifischen Fortbildungsveranstaltung geprüft.

(684) Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigte Erörterung der Thematik mit den staatlichen Schulämtern. Er hält eine diesbezügliche Fortbildungsveranstaltung für zielführend.

6 Personalaktenführung

(685) Mit dem Landesfinanzbericht 2018 informierte der Landesrechnungshof über den aktuellen Stand der Regelungen zur Personalaktenführung. Das Innenministerium wollte zunächst Änderungen des Landesbeamtengesetzes aufgrund der Datenschutz-Grundverordnung abwarten und anschließend untergesetzliche Regelungen zur Personalaktenführung berücksichtigen. Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, eine zentrale Regelung zur Personalaktenführung zeitnah zu erlassen. Dieser Empfehlung ist das Innenministerium bislang nicht nachgekommen. Somit fehlen inzwischen seit mehr als 15 Jahren die regulatorischen Grundlagen Personalakten von Tarifbeschäftigten zu führen.

(686) Der Landesrechnungshof hatte das Innenministerium erneut aufgefordert, zeitnah zentrale Regelungen zur Personalaktenführung zu erarbeiten und deren Anwendung verbindlich zu regeln.

(687) Das Innenministerium teilte mit, dass eine Projektgruppe zur Einführung der elektronischen Personalakte eingerichtet worden sei. Im Zuge dessen seien ggf. auch neue Regelungen zur Personalaktenführung zu erarbeiten. Die Federführung für dieses Vorhaben solle aufgrund der Sachnähe durch die Projektgruppe wahrgenommen werden.

(688) Der Landesrechnungshof begrüßt das Projekt zur Einführung einer elektronischen Personalakte. Er hält es für dringend erforderlich, zeitnah zentrale Regelungen zur Personalaktenführung zu erarbeiten. Diese sind die Grundlage, um eine elektronische Aktenführung für Personalakten umzusetzen.

16 Voraussetzungen für die Veranschlagung neuer bzw. Änderung vorhandener Stellen im Haushaltsplan (Dienstposten- und Arbeitsplatzbewertungen, Stellenbedarfsnachweisungen)

Die Organisationsreferate bzw. -dezernate haben durch Organisationsuntersuchungen den Bedarf an neuen Stellen und an Höherbewertungen von Stellen (Stellenhebungen) zu ermitteln und zu begründen. Sie haben eine Organisationsentscheidung herbeizuführen, die sowohl die begrenzten Mittel als auch politische Vorgaben berücksichtigt. Deren Ziel ist, die Aufgaben bestmöglich wahrnehmen zu können.

Die Notwendigkeit wurde für 197 von 469 neuen Stellen im Haushalt 2020 sowie für 188 von 399 Stellenhebungen nicht nachgewiesen.

Die Ressorts haben verschiedene Bewertungsmodelle angewendet. Dienstposten in der Landesverwaltung sollten aber nach gleichen Kriterien bewertet werden. Dies ist Voraussetzung für eine amtsangemessene Vergütung. Darüber hinaus sind nur auf dieser Basis vergleichbare Beurteilungen als Grundlage von Personalauswahlentscheidungen möglich.

Die Beauftragten für den Haushalt der Ministerien sind verantwortlich, dass die Notwendigkeit der für ihren Geschäftsbereich beantragten neuen Stellen und Stellenhebungen nachgewiesen wird. Das Finanzministerium sollte bei der Haushaltsaufstellung darauf hinwirken, dass die Nachweise der Notwendigkeit erbracht werden.

(689) Der Landesrechnungshof hatte geprüft, ob der Bedarf für die während der Aufstellung des Doppelhaushalts 2020/21 angemeldeten neuen Stellen auf der Basis organisatorischer Untersuchungen ermittelt wurde und zwar nach Anzahl und Wertigkeit. Darüber hinaus hatte er geprüft, ob für die angemeldeten Stellenhebungen Arbeitsplatz- bzw. Dienstpostenbewertungen vorlagen.

(690) Die Staatskanzlei und alle Ministerien wurden zu dem Beitrag angehört. Sie haben von einer Stellungnahme abgesehen.

(691) Bei der Aufstellung des Haushaltsplans sind gem. § 6 LHO nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes erforderlich sind. Die Aufgaben sind mit möglichst geringem Mitteleinsatz wahrzunehmen (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO). Eine wirksame und effiziente Organisationsarbeit ist Voraussetzung für wirtschaftliches Verwaltungshandeln.

(692) Der Stellenbedarf ergibt sich aus dem Wechselspiel der aufgabengesteuerten Organisationsarbeit und der Budgetsteuerung durch den Haushaltsbereich.

Das Organisationsreferat bzw. -dezernat hat zunächst den Bedarf (Notwendigkeit) für Dienstposten (Anzahl und Wertigkeit) zu ermitteln und zu begründen. Dazu sind geeignete und wirtschaftliche Organisationsuntersuchungen sowie Personalbedarfsbemessungen durchzuführen. Dabei ist zu prüfen, wie die Aufgabenerfüllung durch den Einsatz von Informationstechnik (Digitalisierung, (Teil-)Automatisierung) unterstützt werden kann.²³³

Die Notwendigkeit von Stellenhebungen ist durch Dienstpostenbewertungen nachzuweisen.

(693) In den letzten Jahren gab es einen Trend zu neuen Stellen und Stellenhebungen.²³⁴ Um diesen Trend im Hinblick auf eine notwendige Konsolidierung des Landeshaushaltes zu begrenzen, müssen die Organisationsreferate und -dezernate die Notwendigkeit von Stellenbedarfen kritisch überprüfen.

1 Bedarfsfeststellung für neue Stellen

(694) Das Finanzministerium und das Landwirtschaftsministerium hatten die Notwendigkeit der Stellen zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung nachgewiesen. Das Landwirtschaftsministerium hatte darauf verwiesen, dass jedem Stellen- bzw. Dienstpostenbewertungsverfahren eine zweck- und vollzugskritische Aufgabenbetrachtung vorausgehe. Dabei werde ein einheitliches Schema verwendet. Die aufgabenkritische Prüfung sei Teil der Nachweispflicht für Stellenbedarfsmeldungen anlässlich der Haushaltsanmeldungen.

(695) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Er empfiehlt der Staatskanzlei und den übrigen Ressorts die Vorgehensweise des Landwirtschaftsministeriums.

(696) Fünf Ressorts hatten für 197 der 469 neuen Stellen (42,0 %) die Notwendigkeit nicht durch Organisationsuntersuchung oder Personalbemessung nachgewiesen.

(697) Die Ressorts begründeten die neuen Stellen damit, der Ausgleich der finanziellen Mehraufwendungen sei mit der Deckungsberechnung der Stellenplanänderung nachgewiesen.

(698) Im Haushalt sind nur die notwendigen Ausgaben zu veranschlagen. Die Notwendigkeit richtet sich nach den Aufgaben. Neue Stellen können daher nicht mit der Deckungsrechnung der Stellenplanänderung begründet werden. Zudem existiert bei den Haushaltsanmeldungen noch kein Haushalt und daher auch keine Deckung im Haushalt.

²³³ Vgl. Ausführungen zur Digitalen Rendite im Beitrag III.4 „IT-Ausgaben und IT-Haushalt“.

²³⁴ Vgl. Beitrag III.3 „Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben“.

Die Beauftragten für den Haushalt (BfH) der Ressorts hätten prüfen müssen, ob die neuen Stellen zwingend notwendig sind. Eine Alternative wäre, den Stellenbedarf durch Rationalisierungsmaßnahmen aufzufangen.

1.1 Innenministerium

(699) Das Innenministerium hatte zu 136 Stellen lediglich ausgeführt, dass diese Dienstposten benötigt würden. Deshalb seien sie durch neue Stellen im Haushaltsplan untersetzt worden.

(700) 132 der bei der Landespolizei ausgebrachten Stellen resultierten aus der Verhandlung zum Pakt für Sicherheit. Danach sollte eine verbesserte Personalausstattung der Polizei vor Ort („für die Straße“) erreicht werden.

(701) Politische Zielvorgaben befreien die Verwaltung nicht davon, diese mit eigenen Analysen zu ergänzen. Dies ist erforderlich, um zu gewährleisten, dass die Haushaltsmittel wirtschaftlich verwendet werden. Es fehlten aber insbesondere Ausführungen, ob und wie eine verbesserte Polizeiausstattung für die Straße durch organisatorische Maßnahmen erreicht werden könnte.

(702) Das Innenministerium hatte darauf verwiesen, dass Anmeldungen neuer Stellenbedarfe letztendlich das Ergebnis eines umfangreichen Abstimmungs- und Prüfungsprozesses von „*Repriorisierungen*“ und Organisationsmaßnahmen seien.

(703) Abstimmungs- und Prüfprozesse ersetzen keine Organisationsuntersuchungen. Stellenbedarfe sind aufgrund anerkannter Methoden der Organisationsarbeit zu ermitteln. Die Ergebnisse der Prüfung, ob neue Stellen notwendig sind, müssen nachvollziehbar und vollständig dokumentiert werden.

1.2 Bildungsministerium

(704) Die Hochschulen hatten bei 27 der 37 neuen Stellen die Notwendigkeit nicht durch Organisationsuntersuchungen nachgewiesen, davon bei:

- der Universität Rostock für 12 der 21 neuen Stellen (57,1 %),
- der Universität Greifswald für fünf der sechs neuen Stellen (83,3 %),
- den übrigen Hochschulen für alle zehn (100 %) neuen Stellen.

(705) Das Bildungsministerium hatte vorgetragen, die Universitäten und Hochschulen würden die Hinweise des Landesrechnungshofes zur Notwendigkeit von Organisationsuntersu-

chungen in geeigneten Fällen berücksichtigen. Es verwies darauf, dass in den Bewirtschaftungsgrundsätzen die Stellenbewirtschaftung der Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer flexibilisiert worden sei.

(706) Der Landesrechnungshof begrüßt dies, kann jedoch die Einschränkung auf „geeignete Fälle“ nicht nachvollziehen. Ein Nachweis der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit neu ausgebrachter Stellen durch Organisationsuntersuchungen ist in jedem Fall notwendig. Eine flexibilisierte Stellenbewirtschaftung befreit nicht von der Notwendigkeit, den organisatorischen Bedarf nachzuweisen.

1.3 Justizministerium

(707) Das Justizministerium hatte den Bedarf für 24 der 60 neuen Stellen (40,0 %) lediglich mit fachlichen Aufgaben begründet. Von den 24 waren 13 Stellen für Gerichte und 11 Stellen für Justizvollzugseinrichtungen ausgebracht.

(708) Das Ministerium hatte ausgeführt, dass es notwendig war, 13 neuen Stellen für die Gerichte auszubringen. Damit sollten ständige Einlasskontrollen an den Gerichten implementiert werden. Diese Stellen seien aufgrund der großen Länderunterschiede nicht mit einer Personalbedarfsberechnung zu ermitteln gewesen.

Die 11 neuen Stellen für die Justizvollzugseinrichtungen stünden im Zusammenhang mit der Aufstockung der Ausbildungsstellen und der Umorganisation der Ausbildung. Eine analytische Ermittlung der notwendigen Stellenanzahl wurde nicht vorgelegt.

(709) Das Justizministerium hätte die 24 neuen Stellen ohne Nachweis der Notwendigkeit nicht in den Voranschlag aufnehmen dürfen.

(710) Das Justizministerium hatte nicht Stellung genommen.

1.4 Sozialministerium

(711) Das Sozialministerium hatte für keine der vier neuen Stellen die Notwendigkeit auf der Basis von Organisationsuntersuchungen nachgewiesen. Es hatte sie lediglich damit begründet, dass bestimmte Arbeitsaufgaben zu erledigen seien.

(712) Das Ministerium hatte ausgeführt, dass es vor der Anmeldung neuer Stellen prüfe, ob durch Umorganisation, Priorisierung oder den Wegfall von Aufgaben eine Lösung gefunden werden könne. Dabei werde das Organisationsreferat zwingend einbezogen. Unterstützende Digitalisierungsmaßnahmen würden dabei immer in die Überlegungen einbezogen. Diese könnten aber bei den Personalbedarfsbemessungen nur mit zeitlichen Verzögerungen zugrunde gelegt werden.

Die Aufgabenwahrnehmung in obersten Landesbehörden sei stark von der politischen Aktualität geprägt und unterläge ständigen Veränderungen. Im nachgeordneten Bereich des Sozialministeriums sei regelmäßig eine sehr zeitnahe Umsetzung neuer Aufgaben erforderlich.

(713) Die Notwendigkeit, flexibel auf wechselnden Anforderungen reagieren zu können, befreit nicht davon, die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit neuer Stellen nachzuweisen. Hierzu sind geeignete und angemessene Organisationsuntersuchungen nach anerkannten Verfahren durchzuführen. Soweit sich ausnahmsweise kurzfristig aufgrund aktueller Entwicklungen die Notwendigkeit für neue Stellen ergibt und nicht absehbar ist, ob es sich um einen dauerhaften Bedarf handelt, könnten Planstellen und Stellen auch mit kw-Vermerk ausgebracht werden. Organisationsuntersuchungen müssen Aussagen zur Dauer des Stellenbedarfs liefern. Das vermeidet, dass Stellenbedarfe für Aufgaben verstetigt werden, die nur vorübergehend kurzfristig wahrzunehmen sind.

Mit fortschreitender Digitalisierung sind die organisatorischen Bedarfe anzupassen und damit auch Stellen aus dem Stellenplan zu streichen.

1.5 Energieministerium

(714) Das Energieministerium hatte sechs neue Stellen im Haushaltsplan ausgewiesen. Deren Bedarf wurde nicht durch Personalbedarfsberechnungen oder organisatorische Untersuchungen ermittelt, sondern fachlich begründet.

(715) Es hatte ausgeführt, dass verschiedene Methoden der Personalbedarfsfeststellung zulässig seien. Umfang und Aufwand müssten in einem angemessenen Verhältnis zu den finanziellen Auswirkungen der zu untersuchenden Maßnahmen stehen.

(716) Die Notwendigkeit ist durch geeignete und wirtschaftliche Organisationsuntersuchung nachzuweisen. Diese müssen die notwendigen Bewertungen liefern, um einen Bedarf plausibel und sachgerecht begründen zu können.

2 Stellen- bzw. Dienstpostenbewertungen als Voraussetzung für Stellenhebungen

(717) Im Haushaltsplan 2020 wurden 552 Stellenhebungen ausgebracht. Davon waren 399 Stellenhebungen zu bewerten. Denn deren Wertigkeit ergab sich nicht bereits aus einer besoldungsrechtlichen Regelung oder einer tarifvertraglich festgelegten Eingruppierung.

(718) Landwirtschafts- und Justizministerium hatten die Notwendigkeit der Stellenhebungen in ihren Geschäftsbereichen durch Dienstpostenbewertungen vor der Haushaltsanmeldung nachgewiesen.

(719) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(720) Die Staatskanzlei und sechs Ressorts hatten bei 188 von 399 Stellenhebungen (47,1 %) deren Notwendigkeit nicht durch Dienstpostenbeschreibungen und -bewertungen nachgewiesen. Die Ressorts trugen vor, dass Hebungen lediglich im Zuge der Haushaltsplanung und mit finanziellem Ausgleich durchgeführt wurden.

(721) Dass Haushaltsmittel zur Verfügung stehen würden, ist als Begründung für Stellenhebungen nicht ausreichend. Zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung gibt es noch keinen Haushalt. Ist die Notwendigkeit für eine höhere Wertigkeit der Stelle nicht organisatorisch nachgewiesen, muss die Hebung unterbleiben bzw. ist die Wertigkeit zu senken, sofern die tatsächliche Besetzung der Stelle dies zulässt.

Die Beauftragten für den Haushalt von Staatskanzlei, Innen-, Finanz-, Wirtschafts-, Bildungs-, Sozial- und Energieministerium hatten nicht geprüft, ob die Hebungen dem Grunde und der Höhe nach zum vorgegebenen Zeitpunkt notwendig waren. Dazu hätten sie sich die Dienstpostenbewertungen vorlegen lassen müssen.

2.1 Staatskanzlei

(722) Im Einzelplan der Staatskanzlei wurden für 2020 fünf Stellenhebungen ausgewiesen. Für alle fünf Stellen (100 %) fehlten die Dienstpostenbeschreibungen und -bewertungen bei der Haushaltsanmeldung. Sie wurden erst anschließend gefertigt und dem Landesrechnungshof während der Prüfung vorgelegt.

(723) Die Staatskanzlei hatte nicht Stellung genommen.

2.2 Innenministerium

(724) Im Haushaltsplan des Innenministeriums wurden 88 Stellenhebungen ausgewiesen. Davon war für 54 Stellen die Notwendigkeit einer Stellenhebung durch eine Dienstpostenbewertung nachzuweisen. Das Innenministerium hatte nur für 38 Hebungen Dienstpostenbewertungen durchgeführt.

(725) Es hatte dies damit begründet, dass die 38 Stellenhebungen im Bereich der Polizei dienstpostenunabhängig seien. Durch die höheren Wertigkeiten vorhandener Stellen seien weitere Beförderungsmöglichkeiten geschaffen worden. Die Bewirtschaftung der Stellen erfolge nicht dienstpostenbezogen, sondern in Form einer Topfwirtschaft.²³⁵

²³⁵ Bei der haushaltsrechtlichen „Topfwirtschaft“ wird darauf verzichtet, die Planstellen bestimmten Dienstposten fest zuzuordnen.

(726) Die Wertigkeit der Stellen im Stellenplan begründet sich aus der Wertigkeit der Dienstposten. Entscheidend sind letztlich die Anforderungen der Aufgaben, die wahrzunehmen sind. Stellenhebungen für Beförderungsmöglichkeiten als Instrument der Personalentwicklung sind daher unzulässig. Höherwertige Stellen, deren Bedarf durch Dienstpostenbewertungen nachgewiesen wurde, können für Beförderungen genutzt werden.

Die Topfwirtschaft dient als Instrument, die Differenz zwischen den Dienstpostenbewertungen und den zur Verfügung stehenden Planstellen auszusteuern. Sie rechtfertigt es nicht, auf Dienstpostenbewertungen zu verzichten.

2.3 Finanzministerium

(727) Das Finanzministerium hatte für 17 Stellenhebungen keine nachvollziehbaren Unterlagen zur Bewertung vorgelegt.

(728) Es hatte zu 13 Stellenhebungen ausgeführt, dass bei strukturellen Veränderungen keine feste Zuordnung zu konkreten Dienstposten möglich sei. Für diese Stellenveränderungen könnten keine einzelnen Bewertungen vorgelegt werden. Mit den Hebungen wolle es Leistungsträger bzw. Fachkräfte binden und halten.

Die Bewirtschaftung vorhandener Stellen erfolge grundsätzlich unabhängig von den vorhandenen Dienstposten. Nicht für jeden Dienstposten könne im Rahmen der vorhandenen Stellenausstattung eine Stelle der entsprechenden Wertigkeit hinterlegt werden. Die aktuelle Stellenausstattung sei hinsichtlich Anzahl und Bewertung der Dienstposten nicht auskömmlich. Stellenhebungen erfolgten deshalb in der Regel dienstpostenunabhängig.

(729) Wie bereits in Tz. 726 ausgeführt, sind Stellenhebungen für Beförderungsmöglichkeiten als Instrument der Personalentwicklung unzulässig.

(730) Die Obergrenze für den Stellenplan ergibt sich aus dem organisatorischen festgestellten Bedarf. Diese maximale Zahl an Stellen wird im Rahmen der Personalbewirtschaftung nicht ausgeschöpft. So bleiben z. B. Stellen für die Dauer des Stellenbesetzungsverfahrens unbesetzt oder die Wertigkeit einer Planstelle kann aufgrund laufbahnrechtlicher Beschränkungen nicht in Anspruch genommen werden. Daher ist im Stellenplan i. d. R. nicht der organisatorisch festgestellte Bedarf, sondern sind die tatsächlich notwendigen Stellen auszubringen. Die Lücke ist im Rahmen der Personalbewirtschaftung zu schließen. Insoweit trägt die Begründung des Finanzministeriums. Dennoch ist es notwendig, den Bedarf für eine Stellenhebung durch eine Dienstposten- bzw. Stellenbewertung nachzuweisen. Jede im Haushalt ausgebrachte Stelle muss auf eine solche Begründung zurückgeführt werden können. Nur so

kann in der Gesamtbetrachtung ausgeschlossen werden, dass mehr Stellen in einer höheren Wertigkeit ausgebracht werden als für die Aufgabenerfüllung notwendig sind.

2.4 Wirtschaftsministerium

(731) Das Wirtschaftsministerium hatte für drei der elf Stellenhebungen (27,3 %) die Notwendigkeit durch Dienstpostenbeschreibungen- und -bewertungen nicht nachgewiesen.

(732) Es verwies darauf, dass mit den höherwertigen Stellen Entwicklungsmöglichkeiten für die Dienstposteninhaber geschaffen würden. Die drei Stellenhebungen seien zwar unabhängig von einer Dienstpostenbewertung erfolgt. Sie orientierten sich allerdings auch an den spezifischen Bedarfen des Hauses.

Die Bewirtschaftung vorhandener Stellen erfolge grundsätzlich unabhängig von den vorhandenen Dienstposten. Dabei sei jede einzelne Stelle an den Stelleninhaber gebunden und nicht einem bestimmten Dienstposten zugeordnet. Dies sei erforderlich, da die Anzahl der vorhandenen Stellen und deren Wertigkeit von den vorhandenen Dienstposten abweichen könnten.

(733) Wie bereits in Tz. 726 ausgeführt, sind Stellenhebungen für Beförderungsmöglichkeiten als Instrument der Personalentwicklung unzulässig.

(734) Bedarfe sind aus den Dienstpostenbewertungen abzuleiten. Im Übrigen verweist der Landesrechnungshof auf seine Argumente in Tz. 730.

2.5 Bildungsministerium

(735) Zum Zeitpunkt der Haushaltsanmeldungen hatte die Universität Greifswald für 12 von 35 Stellenhebungen deren Notwendigkeit nicht durch Dienstpostenbewertungen nachgewiesen. Für die Universität Rostock gilt dies für 85 von 88 Stellenhebungen²³⁶.

(736) Das Bildungsministerium hatte mitgeteilt, dass den Stellenhebungen vorhandene Stellen- und Dienstpostenbeschreibungen zugrunde lägen.

(737) Stellen- und Dienstpostenbeschreibungen sind nicht ausreichend. Sie sind lediglich Voraussetzung für Stellen- und Dienstpostenbewertungen. Bewertungen lagen zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung nicht vor. Die Stellenhebungen hätten nicht in die Haushaltsanmeldungen aufgenommen werden dürfen.

²³⁶ Die Universität Rostock reichte im Verlauf der Prüfungen Dienstpostenbewertungen für 32 Stellen nach.

2.6 Sozialministerium

(738) Im Einzelplan des Sozialministeriums lagen für 12 von 27 Stellenhebungen (44,4 %) bei der Haushaltsanmeldung keine Dienstpostenbeschreibungen und -bewertungen vor.

(739) Das Sozialministerium hatte mitgeteilt, dass es die Auffassung des Landesrechnungshofes grundsätzlich teile. Im Vorfeld der Beantragung von Stellenhebungen würden Aufgaben überprüft. Häufig geschehe dies im Zusammenhang mit der Übertragung neuer höherwertiger Aufgaben. Die Stellen würden dann neu bewertet.

(740) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Sozialministerium Aufgaben im Vorfeld der Haushaltsaufstellung überprüfte. Stellen- und Dienstpostenbewertungen lagen zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung aber nicht vor. Es war nicht begründet, dass die Hebungen notwendig waren.

2.7 Energieministerium

(741) Das Energieministerium hatte für keine der 16 Stellenhebungen (100 %) im Geschäftsbereich die Notwendigkeit durch Dienstpostenbewertungen nachgewiesen.

(742) Es hatte mitgeteilt, dass es die Hinweise des Landesrechnungshofes prüfen werde.

(743) Der Landesrechnungshof begrüßt dies und erwartet, dass das Energieministerium die fehlenden Dienstpostenbewertungen nachholt.

3 Bewertungsverfahren

3.1 Bewertungsmethoden

(744) In den Ressorts wurden eigene Bewertungsmodelle angewendet. Diese lehnten sich zum Teil an den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) an. Andere folgten in etwa den Vorgehensweisen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) bzw. eines privaten Beratungsunternehmens.

(745) Für alle Beschäftigten der Landesverwaltung ist das Land Mecklenburg-Vorpommern Dienstherr bzw. Arbeitgeber. Dienstposten in der Landesverwaltung sollten daher nach gleichen Kriterien bewertet werden. Dies ist Voraussetzung für eine amtsangemessene Vergütung. Darüber hinaus sind nur auf dieser Basis vergleichbare Beurteilungen als Grundlage von Personalauswahlentscheidungen möglich.

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, die Bewertungsmethode für die Dienstposten aller Ressorts zu vereinheitlichen.

(746) Staatskanzlei und Ressorts hatten hierzu nicht Stellung genommen.

(747) Der Landesrechnungshof hält eine Vereinheitlichung für dringend geboten.

3.2 Inanspruchnahme von Dienstleistern

(748) Bildungsministerium und Landwirtschaftsministerium bedienten sich für die Dienstpostenbewertungen der Dienste eines privaten Unternehmens.

(749) Bei Dienstpostenbewertungen handelt es sich um Daueraufgaben der Verwaltung, die zum Kernbereich der Organisationsarbeit gehören. Organisationsreferate sollten über die fachlichen Kompetenzen für Dienstpostenbewertungen verfügen.

(750) Das Bildungsministerium hatte mitgeteilt, dass es bis ins Jahr 2019 hinein ca. 450 Dienstposten gemeinsam mit dem privaten Unternehmen bewertet habe. Die Aufgabe werde eigenständig fortgesetzt. Für die erstmalige umfassende Bewertung von mehr als 100 Dienstposten im Landesamt für Kultur und Denkmalpflege bediene es sich erneut eines externen Dienstleisters.

Das Landwirtschaftsministerium hatte ausgeführt, dass es den Dienstleister erheblich weniger nutze, nachdem Bewertungsverfahren im größeren Umfang abgeschlossen seien. Künftig solle dieser in Einzelfragen beraten sowie Workshops zu aktuellen Entwicklungen der Stellen- und Dienstpostenbewertungen durchführen.

(751) Der Landesrechnungshof begrüßt die Entscheidungen der beiden Ministerien. Er hält die Nutzung des Dienstleisters für vertretbar, soweit dadurch Rückstände abgebaut bzw. zeitnah eine größere Anzahl von Dienstposten neu bewertet werden konnten. Als Daueraufgabe sollten Dienstposten aber durch die eigenen Organisationsreferate bewertet werden. Insofern begrüßt der Landesrechnungshof, dass das Landwirtschaftsministerium den Dienstleister auch dafür nutzt, Methodenkompetenz zu vermitteln.

4 Nachweis der Notwendigkeit im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens

(752) Die BfH der Ministerien sind verantwortlich, dass die Notwendigkeit der für ihren Geschäftsbereich beantragten neuen Stellen und Stellenhebungen nachgewiesen wird. Das Finanzministerium sollte im Rahmen der Haushaltsaufstellung darauf hinwirken, dass die Nachweise der Notwendigkeit erbracht werden.

(753) Der Landesrechnungshof hatte dem Finanzministerium empfohlen, in den Erlassen zur Haushaltsaufstellung zu fordern, dass für die Einrichtung neuer Stellen deren Notwendig-

keit durch Organisationsuntersuchungen und Dienstpostenbewertungen nachgewiesen wird.
Es sollte sich dies durch eine Erklärung der BfH bestätigen lassen.

VI. Umsetzung von Landtagsentschlüssen

1 Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Gewerbsteuer – Festsetzung des Gewerbesteuerermessbetrags“ (Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 227-259)

Der Landtag hat beschlossen: „Die Landesregierung wird in Bezug auf die Textzahlen 238 bis 248 ersucht sicherzustellen, dass von den Finanzämtern alle Maßnahmen ergriffen werden, um die hohe Zahl der Nullveranlagungen deutlich zu reduzieren. Hierfür sollen die Finanzämter die größtmögliche technische Unterstützung erhalten.“²³⁷

(754) Das Finanzministerium teilte mit, es habe 2018 die Fälle maschinell ermittelt, bei denen 2013 bis 2016 keine Gewerbesteuer und keine Verlustvorträge festgesetzt waren. So habe es mehr als 11.500 Nullfälle ermitteln und die Grundkennbuchstaben zur Gewerbesteuer löschen können. Die Finanzämter informierten daraufhin die Steuerpflichtigen schriftlich über ihre Abgabepflichten bezüglich der Gewerbesteuererklärungen. Den Gemeinden erläuterten die Finanzämter in einem weiteren Schreiben das Verfahren und teilten die Namen der betroffenen Steuerpflichtigen mit.

(755) In Fällen, bei denen der Gewinn aufgrund des Freibetrags zu keiner Gewerbesteuer führt, sollten keine Bescheide mehr ergehen. Dies führte bei Steuerpflichtigen bzw. Beratern zu Nachfragen. Das Finanzministerium geht davon aus, dass ein berechtigtes Interesse an einem Nullbescheid bestehen kann. Es legte fest: Wenn der Steuerpflichtige für 2017 eine Gewerbesteuererklärung eingereicht hatte, sollte das Finanzamt einen Nullbescheid erteilen. Danach war der Grundkennbuchstabe zur Gewerbesteuer wieder zu löschen. Sollten Gewerbetreibende trotz Anschreiben und Erläuterungstext auch für 2018 eine Gewerbesteuererklärung einreichen, konnte das Finanzamt darauf verzichten, den Grundkennbuchstaben erneut zu löschen. In diesen Fällen sei von einem dauerhaften Interesse an der Veranlagung auszugehen.

(756) Das Finanzministerium teilte zudem mit, dass ein Datenaustausch mit der Industrie- und Handelskammer nur erfolgen könne, wenn ein Grundkennbuchstabe zur Gewerbesteuer bestehe. Sofern der Gewerbetreibende ein Interesse an diesem elektronischen Austausch habe, müsse der Grundkennbuchstabe wieder vergeben werden. Dann müsse auch wieder ein Nullbescheid erteilt werden.

²³⁷ Vgl. Drs. 7/2895, Seite 3 und Beschlussprotokoll über die 52. Sitzung des Landtages vom 12.12.2018, TOP 11.

(757) Der Landesrechnungshof begrüßt die getroffenen Maßnahmen des Finanzministeriums, um die Zahl der Nullveranlagungen deutlich zu reduzieren. Die allermeisten Gewerbetreibenden, die nicht zur Abgabe einer Gewerbesteuererklärung verpflichtet sind, brauchen diese nicht mehr zu erstellen. Davon profitieren auch die Finanzämter und Gemeinden.

2 Entschlüsseungen des Landtags zum Beitrag „Regulatorische Voraussetzungen für E-Government und IT-Einsatz in der Landesverwaltung“ (Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 90-107)

Der Landtag hatte das Energieministerium gebeten, die Notwendigkeit eines Informationssicherheitsgesetzes zu prüfen.

(758) Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, gesetzliche Regelungen zur Informationssicherheit in einem Informationssicherheitsgesetz zu regeln. Damit sollen die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und die vom Land in IT-Systemen gespeicherten Daten der Bürger geschützt werden. Darüber hinaus gilt das auch für die Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen Bürger und Staat sowie zwischen Behörden und Einrichtungen der Landes- und Kommunalverwaltung.

(759) Der Landtag hatte daraufhin das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (Energieministerium) gebeten, die Notwendigkeit eines Informationssicherheitsgesetzes zu prüfen.

(760) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens zum Jahresbericht 2020²³⁸ hatte das Energieministerium mitgeteilt, dass der Entwurf eines Informationssicherheitsgesetzes erarbeitet worden sei. Er werde derzeit hausintern abgestimmt. Es sei geplant, den Entwurf im zweiten Quartal dem Kabinett vorzulegen. Das Gesetz solle bis Ende des Jahres 2020 in Kraft treten.

(761) Das Energieministerium hat mit den Arbeiten an einem Gesetzesentwurf die EntschlieÙung des Landtages insoweit umgesetzt, als dass es damit die Notwendigkeit für ein solches Gesetz geprüft und bejaht hat. Einen Gesetzesentwurf hatte die Landesregierung aber nicht mehr in den Landtag eingebracht.

(762) Das nunmehr zuständige Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung (Innenministerium) hat ausgeführt: Ein Gesetzesentwurf habe in der 7. Legislaturperiode voraussichtlich nicht mehr so rechtzeitig in den Landtag eingebracht werden können, dass der Landtag diesen noch vor Ablauf der Legislatur hätte beschließen können. Ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren sei für die 8. Legislaturperiode geplant.

(763) In Deutschland ist es in der jüngeren Vergangenheit vermehrt zu schweren Angriffen auf Behörden und Einrichtungen der kritischen Infrastruktur gekommen. Diese haben teilweise dazu geführt, dass Verwaltungen über mehrere Monate nicht vollständig handlungsfähig

²³⁸ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tz. 844.

waren. In Mecklenburg-Vorpommern war u. a. ein kommunaler IT-Dienstleister betroffen. Dies führte zu Ausfällen und schränkte die Handlungsfähigkeit der betroffenen kommunalen Behörden erheblich ein.

Das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik sieht nach den Angriff Russlands auf die Ukraine eine abstrakt erhöhte Bedrohungslage²³⁹.

Der Landesrechnungshof sieht angesichts dieser Bedrohungslage die dringende Notwendigkeit für ein Informationssicherheitsgesetz.

(764) Das Innenministerium hat mitgeteilt, dass es ein Informationssicherheitsgesetz für notwendig halte. Es werde mit der gebotenen Priorität den Gesetzentwurf erarbeiten und das Gesetzgebungsverfahren einleiten.

(765) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Ein Entwurf sollte zeitnah erarbeitet und das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet werden.

Der Landtag hatte das Energieministerium gebeten, IT-Standards landesweit verbindlich festzulegen.

(766) Der Landesrechnungshof hatte im Jahresbericht 2019²⁴⁰ gefordert, dass das Energieministerium in der IT-Richtlinie verbindliche IT-Landesstandards festlegt. Grundlage dafür war und ist § 15 Abs. 2 E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern. Diese Standards müssen den Anforderungen des Vergaberechts entsprechen. Hierzu sind sie als funktionale Anforderungen hersteller- und produktneutral zu beschreiben. Es sollten offene Standards definiert werden. Durch Standards soll ermöglicht werden, dass anbieterunabhängige Hard- und Software eingesetzt werden kann. Standards müssen Interoperabilität gewährleisten.

(767) Der Landtag hat daraufhin das Energieministerium gebeten, IT-Landesstandards verbindlich festzulegen.

(768) Das Energieministerium hat zwischenzeitlich eine IT-Richtlinie erlassen, darin aber keine IT-Landesstandards festgelegt.

(769) Das Innenministerium hat hierzu mitgeteilt, dass die IT-Landesstandards im Rahmen des MV PC-Programms erarbeitet werden sollen. Sie sollten dann gemäß der IT-Richtlinie in

²³⁹ Vgl. Pressemitteilung des BSI vom 4. März 2022.
https://www.bsi.bund.de/DE/Service-Navi/Presse/Pressemitteilungen/Presse2022/220225_Angriff-Ukraine-Statement.html

²⁴⁰ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 90-107.

Kraft gesetzt und kontinuierlich fortgeschrieben werden. Hierzu hat es auf den „MV PC-Projektplan“ verwiesen.

(770) Im „MV PC-Projektplan“ wird die Maßnahme M 11 „Festlegung Softwarestandards“ ausgewiesen. Die Maßnahme sollte im 3. Quartal 2021 beginnen und bis zum 30. Juni 2022 abgeschlossen sein. Der MV PC-Projektplan weist die Maßnahme als „offen“ aus, d. h. mit den Arbeiten wurde bisher noch nicht begonnen.

Die EntschlieÙung des Landtages wurde noch nicht umgesetzt.

Bei der Maßnahme M 11 soll die beim MV-PC einzusetzende Software festgelegt werden. Dies kann jedoch erst geschehen, nachdem hersteller- und produktneutrale funktionale Anforderungen (Standards) definiert wurden. Die IT-Landesstandards gelten für die gesamte IT des Landes. Die konkrete Software des MV PC muss sich hieraus ableiten. Die EntschlieÙung des Landtages wird inhaltlich nicht umgesetzt, wenn sich das Innenministerium darauf beschränkt, lediglich Softwareprodukte für den MV PC festzulegen.

(771) Das Innenministerium hat mitgeteilt, dass die IT-Landesstandards derzeit erarbeitet würden. Sie beschränkten sich nicht darauf, Software-Standards festzulegen. Es würden grundsätzlich nur hersteller- und produktneutrale Festlegungen erfolgen.

(772) Der Landesrechnungshof begrüÙt dies. Das Innenministerium hat die Standards unverzüglich in Kraft zu setzen, um die EntschlieÙung des Landtages und die gesetzliche Verpflichtung umzusetzen. Würden Soft-Standards festgelegt, die das Ergebnis späterer Beschaffungsentscheidungen vorwegnehmen, verstieÙe dies gegen Haushalts- und Vergaberecht.

3 Entschließung des Landtags zum Beitrag „Migration auf Windows 10 und MS Office 2016“ (Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 127-151)²⁴¹

Der Landtag hatte das Energieministerium gebeten, die Abhängigkeit der Landesverwaltung von Softwareanbietern zu untersuchen, daraus resultierende Risiken zu bewerten sowie die Möglichkeiten einer stärkeren Nutzung von Open-Source-Lösungen²⁴² zu prüfen und dem Ausschuss für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung sowie dem Finanzausschuss bis zum 31. Dezember 2021 schriftlich über die Ergebnisse zu berichten.

(773) Das nunmehr zuständige Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung (Innenministerium) hat dem Landtag nicht fristgemäß berichtet. Es hat am 5. Mai 2022 im Finanzausschuss zum Zwischenstand ausgeführt.

Dem Landesrechnungshof lag im Rahmen der Ressortanhörung ein Entwurf des Berichts vor. Er hatte hierzu angemerkt, dass die Analyse nicht ausreichend detailliert sei. Es fehlte an einer Bewertung anhand der Kriterien Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Funktionalität, Sicherheit, Bedienbarkeit, Interoperabilität und Zukunftssicherheit. Im Rahmen der Rechtmäßigkeit besteht hinsichtlich Datenschutz, Informationsschutz und dem Schutz sonstiger Geheimnisse (Dienstgeheimnis, Sozialgeheimnis, Steuergeheimnis) zudem dringender Handlungsbedarf.

Das Innenministerium betrachtet ausschließlich den IT-Arbeitsplatz. Betroffen sind aber auch Serverbetriebssysteme, Datenbankanwendungen, Videokonferenzlösungen oder über das Internet genutzte Dienste von Drittanbietern wie z. B. Google Maps.

(774) Der Landesrechnungshof hat das Innenministerium gebeten mitzuteilen, welches Ergebnis die Prüfung zu den Abhängigkeiten und zum Einsatz von Open-Source-Software erbracht hat.

(775) Das Innenministerium teilte mit, dass der Bericht zu den bestehenden Abhängigkeiten und zur stärkeren Nutzung von Open-Source-Software im zweiten Quartal ins Kabinett eingebracht werde. Das Land würde Open-Source-Software stärker nutzen wollen. Open-Source-Software würde insbesondere bei Einführung des standardisierten IT-Arbeitsplatzes (MV-PC) geprüft. Dabei würden auch Praxisbeispiele aus anderen Bundesländern geprüft. Das

²⁴¹ Hier: Nutzung von Open-Source-Software in der Landesverwaltung.

²⁴² Software, deren Quelltext öffentlich und von Dritten eingesehen, geändert und genutzt werden kann.

gemeinsame Projekt des Bundes und mehrerer Bundesländer „Souveräner Arbeitsplatz“²⁴³ werde beobachtet. Aus Gründen knapper Ressourcen könne die Landesregierung leider nicht am Projekt mitarbeiten. Das Innenministerium führte aus, dass die Vorzugswürdigkeit von Open-Source-Software im Einzelfall unter rechtlichen, wirtschaftlichen und fachlichen Gesichtspunkten geprüft werde. Für einen gesetzlich festgeschriebenen Vorrang von Open-Source werde kein Bedarf gesehen.

(776) Das Innenministerium hat nunmehr mitgeteilt, dass der Bericht dem Landtag nach der Sommerpause vorgelegt werden solle. Mit der angestrebten Zentralisierung von IT-Aufgaben beim Zentrum für Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (ZDMV) würden die Voraussetzungen für eine detaillierte Analyse und Bewertung der bislang außerhalb der Zuständigkeit des Digitalisierungsressorts geführten Verfahren geschaffen. Serverbetriebssysteme, Datenbankanwendungen, Videokonferenzlösungen oder über das Internet genutzte Dienste von Drittanbietern wie z. B. Google Maps würden im Rahmen des Programms MV-PC betrachtet.

(777) Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Innenministerium den Bericht nach der Sommerpause vorlegen will. Dies wird damit deutlich nach der vom Landtag erbetenen Frist erfolgen. Er hält es für geboten, dass auch die außerhalb der Zuständigkeit des Digitalisierungsministeriums betriebenen Verfahren analysiert und bewertet werden.

Die IT-Beauftragte der Landesregierung steuert und koordiniert die Informationstechnik der Landesregierung²⁴⁴. Sie verfügt, seit 2016 das E-Government-Gesetz erlassen wurde, über die rechtliche Kompetenz, diese Informationen für alle durch die Landesverwaltung betriebenen IT-Verfahren zu erheben und zu bewerten. Daher hätte ein Verfahrensregister schon längst vorliegen können. Es wäre nicht notwendig gewesen abzuwarten, bis eine eigene nachgeordnete Behörde eingerichtet und ihr diese Aufgabe zugewiesen wird.

(778) Dem Projekt „Souveräner Arbeitsplatz“ sind zwischenzeitlich alle Bundesländer außer Mecklenburg-Vorpommern beigetreten. Aus Mitteln des Bundeshaushalts soll das Projekt „Souveräner Arbeitsplatz“ mit 32 Millionen Euro finanziert werden. Der Bund plant zudem die Errichtung eines Zentrums für Digitale Souveränität²⁴⁵ der Öffentlichen Verwaltung (ZenDiS)

²⁴³ Der Bund und neun Bundesländer haben sich zum Ziel gesetzt, die Digitale Souveränität der öffentlichen Verwaltung gemeinsam zu stärken. Grundlage sind die im IT-Planungsrat beschlossenen Eckpunkte- und Strategiepapiere zur Digitalen Souveränität. Praktisch umgesetzt werden soll dies durch den Einsatz von Open-Source-Software.

²⁴⁴ Vgl. § 16 E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern (EGovG M-V).

²⁴⁵ Fähigkeiten und Möglichkeiten von Individuen und Institutionen, ihre Rolle(n) in der digitalen Welt selbstständig, selbstbestimmt und sicher ausüben zu können. Der Staat muss die Hoheit über seine eigenen Sicherheitsinteressen behalten. Dies betrifft zum einen den Schutz der durch ihn verarbeiteten Daten und Informationen. Zum anderen gehört dazu, seine Handlungs- und Anpassungsfähigkeit unabhängig von einzelnen Anbietern und Produkten zu gewährleisten.

als ebenenübergreifende Organisationseinheit, um die Digitale Souveränität der öffentlichen Verwaltung voranzutreiben.

Schleswig-Holstein plant, die Arbeitsplätze in der Landesverwaltung bis 2026 auf das Betriebssystem Linux und Open-Source-Software umzustellen. Unter anderem wird Microsoft Office durch LibreOffice ersetzt werden. Die Migration läuft derzeit.

Zudem wird in Schleswig-Holstein der cloudbasierte Web-Arbeitsplatz dPhoenixSuite²⁴⁶ eingesetzt. Dieser wird derzeit pilotiert und teilweise auch schon produktiv eingesetzt.

Eine Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Umsetzung in der Praxis eindeutig machbar und der Betrieb von Linux-Arbeitsplätzen langfristig mindestens genauso wirtschaftlich wie die bisherige Microsoft-Windows-basierte Infrastruktur sei.²⁴⁷

(779) Der Landesrechnungshof empfiehlt dringend, dass sich das Land Mecklenburg-Vorpommern am Projekt „Souveräner Arbeitsplatz“ beteiligt. Dieses Projekt kann Voraussetzungen schaffen und Erkenntnisse bringen, die für IT-Arbeitsplätze in Mecklenburg-Vorpommern unmittelbar verwendbar sind. Das Innenministerium sollte sich zudem über die Erfahrungen Schleswig-Holsteins informieren.

(780) Das Innenministerium hat mitgeteilt, dass das Land der Absichtserklärung des Bundes und aller Länder zur Stärkung der digitalen Souveränität und der gemeinsamen Erarbeitung des souveränen Arbeitsplatzes im Juni 2022 beigetreten sei. Es strebe an, die dabei gewonnenen Erkenntnisse bei der Einführung der standardisierten IT-Arbeitsplätze im Rahmen des Programms MV-PC zu nutzen. Es rechne damit, dass die Ergebnisse ab den Jahren 2024/2025 übernommen werden könnten. Selbst Schleswig-Holstein, das derzeit einen cloudbasierten Web-Arbeitsplatz pilotiere, könne noch nicht auf proprietäre Produkte verzichten.

(781) Das Land Mecklenburg-Vorpommern ist als letztes Bundesland der Vereinbarung beigetreten und kann nun an den gemeinsamen Erkenntnissen und Ergebnissen teilhaben. Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Das Land sollte so weit wie möglich auf Erkenntnisse und Ergebnisse anderer Länder zurückgreifen. Einen standardisierten IT-Arbeitsplatz für die öffentliche Verwaltung eigenständig zu entwickeln, ist nicht wirtschaftlich, weil alle öffentlichen

²⁴⁶ Es handelt sich um einen cloudbasierten Web-Arbeitsplatz für den öffentlichen Sektor auf der Basis von Open-Source-Software (www.dataport.de/was-wir-bewegen/portfolio/dphoenixsuite/). Cloudbasierter Web-Arbeitsplatz bedeutet, dass die Lösung in einem deutschen Rechenzentrum betrieben und auf dem Endgerät über einen Browser auf den Arbeitsplatz zugegriffen wird.

²⁴⁷ Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung: Linux-Arbeitsplatz für die öffentliche Verwaltung. www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/Themen/Digitalisierung/LinuxPlus1/Downloads/downloads_node.html.

Verwaltungen insoweit ähnliche/vergleichbare Anforderungen haben. Schleswig-Holstein hat hinsichtlich der Nutzung von Open Source einen großen Kompetenzvorsprung. Dennoch geht es nicht darum, keinerlei proprietäre Software mehr zu nutzen. Das ist in manchen – einzelnen, speziellen – Bereichen unausweichlich. Es geht letztlich um die strategische Ausrichtung und die daraus folgende Prioritätensetzung.

Die Landesverwaltung ist bisher abhängig von den Entscheidungen der in der Landesverwaltung dominierenden Anbieter für Software und Betriebssysteme. Dies betrifft z. B. Preise, Lizenzbedingungen und die Lebenszyklen der angebotenen Produkte. Digitale Souveränität bedeutet, die Abhängigkeit der Landesverwaltung von diesen Entscheidungen zu verringern.

(782) Open-Source-Software kann die digitale Souveränität der Landesverwaltung stärken. Die Zusammenarbeit der Verwaltungsebenen sowie die Kommunikation und der Datenaustausch mit Bürgern und Unternehmen kann durch Open-Source-Software verbessert werden. Da der Quellcode von Open-Source-Software geprüft werden kann, können so Datenschutz und Informationssicherheit gewährleistet werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Einsatz offener Standards²⁴⁸ und von Open-Source-Software wie z. B. in Schleswig-Holstein festzuschreiben. Zumindest sollte eine Verpflichtung zur Interoperabilität wie z. B. in Bremen oder Sachsen im E-Government-Gesetz geregelt werden. Bei der Beschaffung sollte verpflichtend geprüft werden, ob alternativ eine Open-Source-Software in Frage kommt. Die Beschaffungsregeln sollten dahingehend geändert werden.

(783) Das Innenministerium hat ausgeführt, dass jeweils die wirtschaftlichste Lösung gefunden werden müsse, wenn neue Systeme eingeführt oder bestehende Systeme abgelöst werden sollen. Dies müsse nicht zwangsläufig eine Open-Source-Lösung sein.

(784) Der Landesrechnungshof teilt die Auffassung, dass die wirtschaftlichste Lösung gefunden werden muss. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bezieht sich auf alle in Frage kommenden rechtmäßigen Lösungen. Und: nur was rechtmäßig ist, kann wirtschaftlich sein. Die bisher eingesetzten proprietären Lösungen²⁴⁹ verstoßen gegen Vorschriften des Datenschutzes und sonstiger schutzwürdiger Geheimnisse, ihr Einsatz ist unzulässig. Sie sind daher rechtswidrig – und damit unwirtschaftlich.

²⁴⁸ Format oder Protokoll, das unabhängig von anderen nicht-offenen Formaten und Protokollen ist, frei von rechtlichen und technischen Einschränkungen verwendet werden kann, unabhängig von einzelnen Anbietern durch Dritte geprüft und weiterentwickelt werden kann und frei verfügbar ist.

²⁴⁹ Software, die das Recht und die Möglichkeiten der Wieder- und Weiterverwendung sowie Änderung und Anpassung durch Nutzer und Dritte stark einschränkt. Dies geschieht durch Softwarepatente, Lizenzbedingungen, Nutzung herstellereinspezifischer, nicht veröffentlichter Standards und die Behandlung des Quelltextes als Betriebsgeheimnis (closed source). Beispiele sind z. B. Microsoft Office oder das Betriebssystem Windows.

Die Wirtschaftlichkeit ist darüber hinaus über den gesamten Lebenszyklus zu betrachten. Dabei ist insbesondere auch die Dauer des garantierten Supports durch den Anbieter zu berücksichtigen.

In Mecklenburg-Vorpommern existieren keine vergleichbaren Regelungen wie z. B. in Schleswig-Holstein, dass Open-Source-Software bei Beschaffungsvorhaben zu berücksichtigen sind²⁵⁰. Bei künftigen Beschaffungsvorhaben sollte durch entsprechende Regelungen sichergestellt werden, dass Open-Source-Software bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen mit berücksichtigt werden.

Damit Open-Source-Lösungen bei Beschaffungsvorhaben berücksichtigt werden können, sind in der IT-Richtlinie grundsätzlich offene Standards festzulegen. Denn jeder nicht-offene Standard schränkt die digitale Souveränität ein. Hier hat das Land noch viel aufzuholen.

²⁵⁰ Vgl. § 7 Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein (EGovG S-H).

VII. Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes

1 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz Mecklenburg-Vorpommern“ (Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 246-266)

Der Landesrechnungshof hatte es für erforderlich gehalten, dass das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung²⁵¹ sicherstellt, dass die Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz Mecklenburg-Vorpommern ihre bisherigen gesetzlichen Aufgaben erfüllt. Erst dann sollte nach seiner Auffassung eine Fortentwicklung als Kompetenzzentrum in Angriff genommen werden. Er vermisste eine Strategie zur Verbesserung der schwierigen Aus- und Fortbildungssituation im Brand- und Katastrophenschutz und beanstandete die Stellenbedarfsermittlung.

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

(786) Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes führte das Innenministerium aus, dass aufgrund der Corona-Pandemie die personelle Situation im Innenministerium, der LSBK M-V und dem LPBK²⁵² sehr angespannt gewesen sei. Die Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes sei daher mit Schwierigkeiten und zeitlichen Verzögerungen verbunden gewesen.

1 Aus- und Fortbildungssituation strategisch verbessern

(787) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die LSBK M-V den Bedarf an Aus- und Fortbildung mit eigenen Ressourcen nur eingeschränkt erfüllen konnte. Er vermisste eine Strategie des Innenministeriums zur Verbesserung der unzureichenden Aus- und Fortbil-

²⁵¹ Zum Zeitpunkt der Prüfung: Ministerium für Inneres und Europa (IM). Aktuell: Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung (IM). Geändert durch Organisationserlass der Ministerpräsidentin vom 21. Dezember 2021, AmtsBl. M-V, S. 1079.

²⁵² Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz Mecklenburg-Vorpommern.

derungssituation. Als Ansatzpunkte nannte er z. B. Kooperationen mit anderen Bundesländern, die Erhöhung des Angebots zur Ausbildung von Führungskräften oder auch die Erhöhung des Anteils an Lehre bzw. Ausbildung an der Arbeitszeit der Lehrenden.

(788) Das Innenministerium teilte mit, dass sich die Aus- und Fortbildungssituation verbessert habe. Nur durch die Lockdownzeiten 2020/2021 sei der Stand zurückgeworfen worden. Die LSBK M-V habe qualifiziertes Personal im Bereich der Lehre und der Technischen Sicherstellung eingestellt. Außerdem seien Lehrgänge dezentral in den Landkreisen durchgeführt und teilweise durch Lehrpersonal der Landkreise unterstützt worden. Ab 2020/2021 seien digitale Lehrangebote umgesetzt worden. Weitere Lehrgangsangebote hätten durch „*Vergabe von Werksleistungen*“ unterbreitet werden können. Die Möglichkeit der Kooperation mit anderen Bundesländern habe das Innenministerium verworfen.

Im Weiteren führte das Innenministerium aus, dass 2022 im Vergleich zu 2019 das geplante Angebot an Aus- und Fortbildung durch eigenes Personal gesteigert werden solle.

(789) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass sich die Aus- und Fortbildungssituation in den Vorjahren insbesondere dadurch verbessert hat, dass Lehrpersonal der Landkreise eingesetzt und Lehrgangsangebote extern vergeben wurden. Das ist jedoch keine dauerhafte Strategie, um den Mangel an eigenem Lehrpersonal zu beheben. Der angeführte Vergleich für 2022 ist insoweit nicht aussagekräftig, da es sich hier um Plan- und nicht um Ist-Zahlen handelt.

Der Landesrechnungshof mahnt die noch immer fehlende Strategie an. Er weist darauf hin, dass die Rahmenbedingungen für den Einsatz von externen Lehrbeauftragten und Ausbildern an der LSBK M-V immer noch nicht geregelt sind.

2 Stellen adäquat besetzen

(790) An der LSBK M-V unterrichten Lehrkräfte (gehobener feuerwehrtechnischer Dienst) und Ausbilder (mittlerer feuerwehrtechnischer Dienst). Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Stellen für Lehrkräfte nicht mit geeigneten Bewerbern besetzt werden konnten. Sie wurden stattdessen mit Ausbildern besetzt, die einen Großteil der gesetzlich geforderten Aus- und Fortbildungen nicht unterrichten konnten. Sie waren nur begrenzt einsetzbar.

(791) Das Innenministerium teilte mit, dass die Personalgewinnung im Bereich des gehobenen Dienstes nach wie vor eine große Herausforderung sei. In den Pandemie-Jahren 2020/2021 habe sich die Bewerberlage weiter verschlechtert. Der Fokus habe auf der Quali-

fizierung des vorhandenen Personals gelegen. Für Ausbilder seien Aufstiegsverfahren zu Lehrkräften durchgeführt worden. Die neue Feuerwehrezulage sei ein Beitrag zur Steigerung der Attraktivität der LSBK M-V. Derzeit seien alle für das Lehrpersonal zur Verfügung stehende Planstellen besetzt. Für den Haushalt 2022/2023 seien neue Stellen und Stellenhebungen angemeldet worden. Das Innenministerium werde die Erhöhung des Anteils von Lehrkräften am Lehrpersonal forcieren.

Zudem führte das Innenministerium aus, dass sich Beamte des gehobenen Feuerwehrdienstes nur in absoluten Ausnahmefällen an der LSBK M-V bewerben. Dies läge hauptsächlich an den immer noch vorhandenen – wenn auch verringerten – finanziellen Nachteilen, aber auch an der abgelegenen Liegenschaft Malchow.

(792) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bemühungen des Innenministerium. Er stellt erneut fest, dass es seit 2018 nicht gelungen ist, Stellen für Lehrkräfte mit geeigneten Bewerbern zu besetzen. Von den zehn Stellen für Lehrkräfte sind weiterhin nur sechs Stellen tatsächlich mit Lehrkräften besetzt. Auf den verbleibenden vier Stellen werden Ausbilder und Gerätewarte geführt, von denen nur einer in der Aufstiegsfortbildung ist.

Der Landesrechnungshof weist vier Jahre nach seiner Empfehlung erneut darauf hin, dass eine adäquate Stellenbesetzung Voraussetzung für die Aufgabenerfüllung der LSBK M-V ist. Das Innenministerium hat die „abgelegene“ Lage der Liegenschaft Malchow nun als Standortnachteil für die Personalgewinnung erkannt. Der Standortnachteil und die Konsequenzen daraus sind sorgfältig zu analysieren. Es bedarf gezielter Strategien, damit fehlendes Personal die Aufgabenerfüllung der LSBK M-V nicht gefährdet. Dies gilt in der Folge auch für die gesetzlich vorgesehene Fortentwicklung zum Kompetenzzentrum an diesem Ort.

3 Stellenbedarfsermittlung und Regellehrverpflichtung überprüfen

(793) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Stellenbedarfsermittlung des Innenministeriums den Stellenbedarf für die Lehrenden zu hoch ausfallen lässt. Basis der Stellenbedarfsermittlung waren Annahmen über eine Regellehrverpflichtung, für die keine Berechnungsgrundlagen vorlagen.

Der Landesrechnungshof hielt eine Überprüfung der Stellenbedarfsermittlung für dringend erforderlich. Das Innenministerium wollte der Empfehlung des Landesrechnungshofes insoweit nachkommen, dass künftige Stellenbedarfsermittlungen überprüft und angepasst werden.

Das galt insbesondere hinsichtlich der angesetzten Lehrverpflichtungsstunden und deren Nachvollziehbarkeit.²⁵³

(794) Das Innenministerium teilte mit, an der LSBK M-V würden die Stellenbedarfe derzeit anhand einer Vielzahl verschiedener Kriterien ermittelt. Neben den Bedarfsanmeldungen würden u. a. die Kapazitäten der Bestandsliegenschaften und neue Lehrgänge berücksichtigt. Ab 2017 sei ein Liegenschaftsentwicklungskonzept erarbeitet worden. Ausgehend von einer abstrakten Bedarfsplanung seien darin die Vollzeitäquivalente an Lehrenden festgestellt worden. Dabei sei ein Bedarf von zwölf Lehrkräften sowie von sechs Ausbildern ermittelt worden. Das Konzept habe mit den darin ermittelten Stellenbedarfen die Zustimmung des Finanzministeriums gefunden.

Zudem führte das Innenministerium aus, dass der im Liegenschaftsentwicklungskonzept 2017 gewählte Stellenbedarf vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen überdacht und ggf. weitere Stellen geschaffen werden müssten.

(795) Die Antwort des Innenministerium lässt kein klares und nachvollziehbares Vorgehen zur Ermittlung des Stellenbedarfs erkennen. Das Innenministerium argumentiert erneut mit dem Liegenschaftsentwicklungskonzept 2017. Der Landesrechnungshof hatte bereits 2018 aufgezeigt, dass darin ein Missverhältnis zwischen Lehre (Anteil von rund 30 Prozent) und anderen Tätigkeiten (Anteil von 70 Prozent) unterstellt wird. Eine derartige Aufteilung ist dauerhaft nicht sachgerecht.

Die Stellenbedarfsermittlung muss vier Jahre nach der Prüfung des Landesrechnungshofes endlich auf eine nachvollziehbare Grundlage gestellt werden. Der Anteil der Lehre bzw. Ausbildung an der Arbeitszeit der Lehrenden muss dabei sachgerecht berücksichtigt werden. Eine ordnungsgemäße Stellenbedarfsermittlung ist Voraussetzung für neue Stellen und Stellenhebungen. Diese liegt bisher nicht vor.

4 Organisatorische Rahmenbedingungen der LSBK M-V anpassen

(796) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass das Innenministerium grundlegende Regelungen nicht der aktuellen gesetzlichen Aufgabenstellung der LSBK M-V angepasst hatte. Betroffen waren beispielsweise die Feuerwehrlaufbahn-, Dienstgrad- und Ausbildungsverordnung und die Schulordnung. Es fehlten Festlegungen für externe Lehrbeauftragte und Ausbilder, Regelungen zur Zuständigkeit des Schulleiters und zur Dienstgestaltung für die

²⁵³ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 252-257.

Lehrenden. Die LSBK-Benutzungsgebührenverordnung war seit 2012 nicht überprüft und angepasst worden.

(797) Das Innenministerium teilte mit, die Schulordnung werde derzeit überarbeitet und läge im Entwurf vor. Dabei würden Anpassungen in der Struktur vorgenommen und Regelungen für „*nebenamtliche Lehr- und Ausbildungskräfte*“ getroffen. Ebenso läge der Entwurf einer Geschäftsordnung für den Schulausschuss vor. Die Dienstgestaltung der Lehrenden folge seit 2017 den Regelungen der gleitenden Arbeitszeit bei regulär 40 Wochenstunden. Die LSBK-Benutzungsgebührenverordnung aus 2012 befände sich seit Oktober 2020 bei der LSBK M-V zur Überarbeitung und Ergänzung. Die Umsetzung und Inkraftsetzung der genannten Entwürfe sei bisher nicht möglich gewesen. Ursache seien andere vordringliche Rechtsetzungsverfahren zur Feuerwehrlaufbahn-, Ausbildungs- und Prüfungsordnung gewesen.

(798) Die Antwort des Innenministerium zeigt, dass die Empfehlungen bisher nur in wenigen Teilen geprüft und im Weiteren bisher nicht umgesetzt wurden. Wie bereits in der Stellungnahme zum Jahresbericht 2019 argumentiert das Innenministerium wiederum mit anderen vordringlicheren Aufgaben. Der Landesrechnungshof hält es weiterhin für dringend erforderlich, die Dienstgestaltung der Lehrenden und die Zuständigkeit des Schulleiters zu regeln. Die weiteren organisatorischen Rahmenbedingungen der LSBK M-V sind besonders vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung zum Kompetenzzentrum nun endlich an die gesetzliche Aufgabenstellung anzupassen.

5 Regelungen für externe Lehrbeauftragte rechtskonform ausgestalten

(799) Der Entwurf des Innenministerium zur Schulordnung enthält Regelungen zu „*nebenamtlichen Lehr- und Ausbildungskräften*“. Danach entscheidet der Schulleiter über deren Einsatz vor dem Hintergrund der erforderlichen Qualifikation. Für die Vergütung soll der Personalkostensatz für die jeweilige vergleichbare Laufbahngruppe des Gebührenerlasses gelten. Hiervon unberührt seien die Dozententätigkeiten, die im Rahmen von Vergabeverfahren zu marktüblichen Preisen vereinbart würden.

(800) Die geplanten Regelungen für „*nebenamtliche Lehr- und Ausbildungskräfte*“ sind nach Ansicht des Landesrechnungshofes unzureichend. Bei der Beauftragung handelt es sich um die Erteilung von Lehraufträgen zur Sicherstellung des Lehrangebots an der LSBK M-V. Die erforderliche Qualifikation der Lehrbeauftragten wird nicht geregelt. Es fehlen Festlegungen zur Rechtsnatur, zur Stellung und zu den Pflichten der externen Lehrbeauftragten und Ausbilder.

Die geplante Vergütung ist unvollständig geregelt und zu hoch. Es fehlen Festlegungen für Fälle, in denen der Lehrauftrag auf Angehörige des öffentlichen Dienstes im Hauptamt übertragen wird. Das gilt auch, wenn der Lehrauftrag in der Weise vergeben wird, dass die Dienstaufgaben im Hauptamt entsprechend vermindert werden. Grundsätzlich müsste in diesen Fällen die Vergütung entfallen. Die Personalkostensätze des Gebührenerlasses sind als Grundlage für die Vergütung zu hoch. Diese berücksichtigen neben den direkten Kosten (Bezüge inkl. Nebenleistungen und Entgelte) auch indirekte Kosten (z. B. Beihilfen, Trennungsgeld). Die Personalkostensätze liegen deutlich oberhalb der – zwar nicht direkt anwendbaren, aber vergleichbaren – Vergütung nach der Lehrauftragsrichtlinie M-V.²⁵⁴

(801) Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Innenministerium die Regelungen für externe Lehrbeauftragte grundlegend überarbeitet. Er erwartet, dass das Innenministerium rechtskonforme Regelungen zu Stellung und Pflichten der externen Lehrbeauftragten und Ausbilder trifft. Das gilt auch für deren Vergütung.

6 Ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sicherstellen

(802) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass das Verwaltungshandeln an der LSBK M-V fehlerbehaftet und kein Bereich mangelfrei war. Er hatte dem Innenministerium aufgegeben, ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sicherzustellen und ergänzende Festlegungen zu treffen.

(803) Das Innenministerium teilte mit, dass vor allem im Jahr 2018 verschiedene Geschäftsprozesse an der LSBK M-V untersucht worden seien. Ziel sei deren Optimierung. Im Ergebnis sei der Verwaltungsbereich personell unterstützt, die Aufgaben des Prüfungsamts in den Bereich der Lehrgangsverwaltung überführt und das Travel Management System eingeführt worden. Die Einführung einer geeigneten Schulverwaltungssoftware solle folgen. Die Grundsätze zur Führung von Akten und Vorgängen seien weitgehend umgesetzt. Aktuell sei geplant, die LSBK M-V an die zentralen Dienste des Landes anzubinden.

(804) Der Landesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen.

²⁵⁴ Richtlinie über die Vergabe von Lehraufträgen (Lehrauftragsrichtlinie – LehrauftrRL M-V) vom 9. Mai 2016, AmtsBl. M-V 2016, S. 299.

2 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Verbeamtung von Lehrkräften“ (Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 105-114)

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, die Ernennungen von Lehrkräften zu prüfen und gegebenenfalls Regress zu fordern.

(805) Der Landesrechnungshof hatte über die fehlerhafte Ernennung von 185 Lehrkräften zu Studienräten berichtet. Diese waren nicht an Gymnasien oder als Lehrkräfte mit Befähigung für das Lehramt an beruflichen Schulen eingesetzt. Sie hätten nicht in einem Amt der Besoldungsgruppe A 13, sondern lediglich im Amt A 12 mit der Amtsbezeichnung Lehrer ernannt werden dürfen.

(806) Der Landesrechnungshof hatte beim Bildungsministerium nachgefragt, welches Ergebnis die Prüfung hatte.

(807) Das Bildungsministerium teilte mit, dass es sich nach seiner Beurteilung rechtmäßig verhalten habe. 2021 hätte kein Anfangsverdacht hinsichtlich Untreue oder beamtenrechtlich relevanter Dienstvergehen bestanden. Zur Begründung trug es die selben Argumente vor wie zum Beitrag im Landesfinanzbericht 2020.

Ergänzend teilte es mit, dass die Staatsanwaltschaft Schwerin um Amtshilfe ersucht hätte. Seither seien keine weiteren Mitteilungen (etwa nach Mitteilung in Strafsachen) über Anklageerhebungen o. ä. eingegangen.

(808) Die Argumente des Bildungsministeriums tragen nicht. Schon die behauptete Einigkeit mit dem Finanzministerium in dieser Rechtsfrage kann nicht nachvollzogen werden.

Das Finanzministerium hatte gegenüber dem Bildungsministerium darauf hingewiesen, dass nur Lehrer mit der Lehrbefähigung für das Gymnasium bei entsprechender Verwendung am Gymnasium zu Studienräten ernannt werden dürften. Bei einer Tätigkeit an einer Regionalen oder Förderschule scheidet eine solche Ernennung aus. Denn der Wortlaut des Funktionszusatzes „*bei einer der jeweiligen Befähigung entsprechenden Verwendung*“ sei klar. Es mangle an der entsprechenden Verwendung.

(809) Die Ernennungen waren auch nicht durch § 3 Abs. 2 BildDLaufbVO M-V gerechtfertigt. Funktionsbezogene Amtsbezeichnungen können geändert werden, wenn andere, gleichwertige Aufgaben übertragen werden. Dies betrifft nur Amtsbezeichnungen, die aufgrund gleichwertiger Aufgaben derselben Besoldungsgruppe zugeordnet sind.

Die Amtsbezeichnung Studienrat war nach damaliger Rechtslage der Besoldungsgruppe A 13 zugeordnet. Voraussetzung dafür war, dass die Lehrkraft für das Lehramt am Gymnasium befähigt war und auch dort eingesetzt wurde. Der Gesetzgeber hat demnach die Aufgaben an einem Gymnasium bei der Bewertung ausdrücklich herausgehoben. § 3 Abs. 2 BildDLaufbVO M-V kann die Ernennungen also schon mangels gleichwertiger Aufgaben nicht rechtfertigen.

(810) Die – nicht bekannte – strafrechtliche Bewertung durch die Staatsanwaltschaft hat keine Auswirkungen auf die beamtenrechtliche Bewertung.

(811) Der Landesrechnungshof hält an seiner Rechtsauffassung fest. Die Ernennungen zu Studienrätinnen und Studienräten verstießen in 185 Fällen gegen das Landesbesoldungsgesetz. Sie waren rechtswidrig. Aufgrund der rechtsfehlerhaften Ernennungen ist dem Land von 2014 bis zum 29. November 2019 ein finanzieller Schaden entstanden. Nach Schätzung des Landesrechnungshofes könnte dieser bis zu 9,2 Mio. Euro betragen²⁵⁵.

(812) Das Bildungsministerium teilte mit, dass es keine Einwände gegen die Sachverhaltsdarstellung habe.

Es bestehe keine Veranlassung, etwaige arbeits- bzw. dienstrechtliche Konsequenzen einzuleiten. Die Bezifferung eines Schadens entfielen damit.

(813) Der Landesrechnungshof folgt dieser Auffassung nicht. Die in Rede stehenden Ernennungen waren rechtswidrig. Sie hätten in den beschriebenen Fällen nicht erfolgen dürfen. Die vollziehende Gewalt ist nach Art. 20 GG an Recht und Gesetz gebunden. Bei einem Verstoß gegen geltendes Recht ist der Verdacht eines Dienstvergehens gegeben. Die Dienstvorgesetzten sind verpflichtet²⁵⁶, ein Disziplinarverfahren einzuleiten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen. Das ist vorliegend der Fall.

(814) Das Bildungsministerium vertritt die Ansicht, dass das Finanzministerium bereits im Kontext der Begründung zur Bildungsdienstlaufverordnung 2013 dem Einsatz an einer anderen Schulart hätte widersprechen müssen. Das Finanzministerium hätte auf die besoldungsrechtlichen Regelungen hinweisen müssen. Mit der Änderung der Bildungsdienstlaufbahnverordnung 2013 sei angestrebt worden, die Lehrkräfte an Regionalen Schulen mit dem Lehramt an Gymnasien gleichzustellen und den Lehrkräfteeinsatz zu flexibilisieren. Aufgrund des Unterlassens einer solchen Klarstellung habe das Bildungsministerium auf die Richtig-

²⁵⁵ Die Schätzung geht davon aus, dass die 185 Lehrkräfte seit 2014 im Dienst des Landes stehen.

²⁵⁶ Vgl. § 19 Disziplinalgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesdisziplinalgesetz – LDG M-V).

keit seiner Ernennungspraxis zumindest bis zum weiteren schriftlichen Austausch zwischen den beiden Häusern vertrauen dürfen.

(815) Innerhalb der Richtlinien der Ministerpräsidentin leitet jede Ministerin und jeder Minister ihr/sein Ressort selbstständig und trägt dafür die Verantwortung gegenüber der Ministerpräsidentin und dem Landtag (Ressortprinzip)²⁵⁷. Dies betrifft auch die Ernennung von Beamtinnen und Beamten, soweit diese Kompetenz durch die Ministerpräsidentin übertragen wurde. Dies war vorliegend der Fall. Zuständig für die Ernennung der Lehrkräfte waren demnach der Bildungsminister bzw. die Bildungsministerinnen. Es oblag also nicht dem Finanzministerium, diese Ernennungen auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen. Dennoch hatte das seinerzeit für das Besoldungsrecht federführende Finanzministerium mehrfach auf entsprechende Anfragen des Bildungsministeriums mitgeteilt²⁵⁸, dass (nur) Lehrer mit der Lehrbefähigung für das Gymnasium bei entsprechender Verwendung am Gymnasium zu Studienräten ernannt werden können. Bei einer Tätigkeit an einer Regionalen oder Förderschule scheidet eine solche Ernennung aus, da es an der entsprechenden Verwendung mangle.

(816) Das Bildungsministerium verweist ausdrücklich darauf, dass ein Schaden für das Land nicht entstanden sei und die Ernennungen allenfalls fehlerhaft waren. Zur Aufrechterhaltung der Unterrichtsversorgung an Regionalschulen nach Wegfall des Lehrpersonalkonzepts sei es zwingend erforderlich gewesen, die Lehrkräfte im Land zu halten und sie nicht durch eine nicht dem Lehramt entsprechende Verwendung schlechter zu stellen. Aus diesem Grund hätte das Bildungsministerium den dargestellten Weg gewählt.

Andernfalls hätte die Ernennung der Lehrkräfte als Studienräte zunächst an einem Gymnasium erfolgen müssen. Zur Absicherung der Unterrichtsversorgung an regionalen Schulen wären die Lehrkräfte in diesem Falle an diese Schulen abgeordnet worden.

(817) Die Motivation des Bildungsministeriums ist nachvollziehbar, vermag aber den Rechtsverstoß nicht zu rechtfertigen. Das Bildungsministerium hätte sich frühzeitig für eine Änderung des Landesbesoldungsgesetzes einsetzen müssen.

(818) Auch in der durch das Bildungsministerium geschilderten hypothetischen Fallkonstellation der Abordnung hätten zunächst die Voraussetzungen für eine Ernennung in einem Amt der Besoldungsgruppe A 13 (Lehrbefähigung für und Lehrtätigkeit an Gymnasien) vorliegen müssen. Dies war nicht der Fall.

Ein Schaden wäre auch in dieser Fallkonstellation entstanden. Das Bildungsministerium hat über den Bedarf Beamtinnen und Beamte in Besoldungsgruppe A 13 ernannt. Die Vorge-

²⁵⁷ Vgl. Art. 46 Abs. 2 Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern.

²⁵⁸ Vermerk Staatskanzlei, 130 - I-P 1510-00000-2018/001-002 vom 11. März 2020

hensweise ist unwirtschaftlich, da die Unterrichtsversorgung an regionalen Schulen auch mit Lehrkräften der Besoldungsgruppe A 12 hätte sichergestellt werden können.

(819) Der Landesrechnungshof fordert die Bildungsministerin als zuständige Dienstvorgesetzte auf, den Verdacht eines Dienstvergehens auszuräumen oder anderenfalls disziplinarrechtliche Maßnahmen zu erlassen.

3 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Ordnungsmäßigkeit ausgewählter Personalausgaben, Trennungsgeld“ (Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 791-838)

(820) Der Landesrechnungshof hatte die Ordnungsmäßigkeit der Trennungsgeldzahlungen für 2018 geprüft. Aus den gemeldeten 530 Personalfällen für 2018 hatte er eine qualifizierte Stichprobe gezogen und 220 Vorgänge in 19 Behörden geprüft. Der Landesrechnungshof hat beim Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung (Innenministerium), beim Finanzministerium und beim Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz (Justizministerium) zum Umsetzungsstand seiner Empfehlungen nachgefragt.

1 Überprüfung der festgestellten Fehler

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, die fehlerhaften Vorgänge zu prüfen und ggf. Rückforderungen oder Nachzahlungen zu veranlassen.

(821) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die geprüften Trennungsgeldvorgänge eine materielle Fehlerquote von 65,5% (144 Fälle) aufwiesen.

(822) Das Justizministerium hat mitgeteilt, dass die beanstandeten Vorgänge des Oberlandesgerichts mit einer Ausnahme abschließend geprüft worden seien. Rückforderungen oder Nachzahlungen seien bisher nicht veranlasst worden. In der Bildungsstätte für den Justizvollzug habe bislang keine Überprüfung der fehlerhaften Einzelfälle erfolgen können. Eine Begründung dafür teilte es nicht mit.

(823) Das Innenministerium teilte mit, dass die Überprüfung der Einzelfälle sei abgeschlossen. Erforderliche Nachzahlungen bzw. Rückforderungen seien veranlasst worden.

(824) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Innenministerium die Einzelfälle geprüft hat. Er fordert das Justizministerium auf, die Überprüfung der beanstandeten Fälle abzuschließen. Ggf. erforderliche Rückforderungen bzw. Nachzahlungen sind umgehend zu veranlassen.

Der Landesrechnungshof hatte das Justizministerium aufgefordert, in einem Einzelfall einen möglichen Regress zu prüfen. Es sollte künftig sicherstellen, dass das Trennungsgeld- und Umzugskostenrecht eingehalten werden.

(825) Das Justizministerium teilte mit, den Sachverhalt geprüft zu haben. Eine vorsätzliche oder grob fahrlässige Pflichtverletzung der das Verfahren bearbeitenden Beamten sei nicht festgestellt worden. Ein Schadenersatzanspruch nach § 48 BeamtStG sei zu verneinen.

(826) Das Justizministerium ist der Empfehlung des Landesrechnungshofes gefolgt.

Der Landesrechnungshof hatte die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege Mecklenburg-Vorpommern (FHöVPR M-V) aufgefordert, mögliche Rückforderungsansprüche zu prüfen. In einem Fall sollte zusätzlich die Aufhebung des Widerspruchsbescheides geprüft werden.

(827) Das Innenministerium teilte mit, die FHöVPR M-V habe in einem Fall mögliche Rückforderungsansprüche geprüft. Das Trennungsgeld sei demnach rechtmäßig gewährt worden, da triftige Gründe zur Absicherung des Dienstbetriebes anerkannt worden seien. Andernfalls habe ein rechtzeitiger Unterrichtsbeginn nicht sichergestellt werden können.

(828) Der Landesrechnungshof bemängelt weiterhin, dass der Verwaltungsvorgang keine konkreten Nachweise triftiger Gründe enthielt. Er hält daran fest, dass es fehlerhaft war, die große Wegstreckenentschädigung zu gewähren.

(829) Zu dem zweiten Fall teilte das Innenministerium mit, eine Aufhebung des Widerspruchsbescheids käme nicht in Betracht. Es hätten die rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung des Trennungsgeldes vorgelegen. Und zwar auch in Form einer Entschädigung für die tägliche Rückkehr mit dem erhöhten Kilometersatz. Eine Umzugskostenzusage sei nicht erteilt worden, die Angaben der Anwärtlerin im Trennungsgeldantrag seien fehlerhaft gewesen. Die Begründung auf dem Trennungsgeldantrag hätte nicht der Begründung für eine mangelnde Umzugswilligkeit gedient. Vielmehr sei dies die Begründung für die tägliche Rückkehr an den Wohnort anstelle des auswärtigen Verbleibens. Die Fachhochschule halte damit an der Rechtmäßigkeit der Trennungsgeldgewährung fest.

(830) Entgegen seiner jetzigen Stellungnahme hatte das Innenministerium in seiner schriftlichen Stellungnahme zum Prüfungsergebnis dem festgestellten Sachverhalt nicht widersprochen. Auch im Anhörungsverfahren zum Landesfinanzbericht hatte es den Sachverhalt inklusive der erteilten Umzugskostenzusage nicht bestritten. Der Landesrechnungshof hält auf der Grundlage der ihm zur Prüfung vorgelegten Vorgänge an seiner Rechtsauffassung fest: Die Gewährung des Trennungsgelds war rechtswidrig.

2 Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen für die Trennungsgeldgewährung

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, die gesetzlichen Grundlagen für die Trennungsgeldgewährung zu überarbeiten, zu straffen und zu harmonisieren.

(831) Als wesentliche Ursachen für die hohe Fehlerquote hatte der Landesrechnungshof die komplizierten und teilweise schwer verständlichen Rechtsvorschriften identifiziert.

(832) Das Finanzministerium teilte mit, dass die neu gefasste Trennungsgeldverordnung mit Wirkung vom 1. Juli 2021 in Kraft getreten sei.

(833) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass eine neue und wesentlich vereinfachte Trennungsgeldverordnung erlassen wurde.

3 Zuständigkeiten für die Gewährung von Trennungsgeld

Der Landesrechnungshof hatte dem Innenministerium und dem Justizministerium empfohlen, die Zuständigkeiten für das Trennungsgeld der Beamtinnen und Beamten auf Widerruf rechtskonform zu regeln.

(834) Innenministerium und Justizministerium hatten die Zuständigkeiten für das Trennungsgeld für die Beamtinnen und Beamten auf Widerruf nicht rechtskonform geregelt. Der Landesrechnungshof hatte empfohlen dies nachzuholen.

(835) Das Justizministerium teilte mit, dass es der Empfehlung gefolgt sei. Es übersandte zwei Erlasse zur Übertragung der Befugnisse auf das Oberlandesgericht und die Bildungsstätte für den Justizvollzug.

(836) Das Innenministerium teilte mit, dass es die Zuständigkeiten per Erlass auf die FHÖVPuR M-V übertragen habe.

(837) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Ministerien seine Empfehlungen umsetzen.

4 Formulare und Dokumente

Der Landesrechnungshof hatte dem Finanzministerium empfohlen, alle Formulare zu überarbeiten und zentral über das Mitarbeiterportal zu Verfügung zu stellen.

(838) Die Formulare zur Beantragung von Trennungsgeld waren sehr umfangreich und für die Anwender schwer verständlich. Die Formulare des Landesamtes für Finanzen M-V (LAF M-V) standen nur teilweise zur elektronischen Beantragung über das Mitarbeiterportal zur Verfügung und waren teilweise fehlerhaft. Die Landespolizei nutzte zum Teil eigene Formulare, welche von den Vorlagen des LAF abwichen und unvollständig waren.

(839) Das Finanzministerium hatte mitgeteilt, die bereits 2020 überarbeiteten Formulare würden gegenwärtig aufgrund der neu gefassten Trennungsgeldverordnung M-V (TGVO MV) überarbeitet. Das gelte auch mit Blick auf die zentrale Trennungsgeldbearbeitung in der Ab-

teilung 4 des LAF. Die Feststellungen des Landesrechnungshofes seien Anlass gewesen, die Formulare aus Anwendersicht neu zu konzipieren. Die vorhandenen technischen Mittel, Formulare für die digitale Anwendung zu fertigen, seien begrenzt. Um die IT-Sicherheit zu gewährleisten, stünden unterstützende Funktionalitäten nur in sehr begrenzter Anzahl und nur eingeschränkt zur Verfügung.

Das Mitarbeiterportal sei ein Angebot an Beschäftigte des Landes, die das LAF hinsichtlich Bezügen, Beihilfe oder Trennungsgeld betreue. Teilnehmenden stünden im Formularservice alle Trennungsgeldformulare zur Verfügung. Wegen der besonderen Zuständigkeiten sollen diese Formulare jedoch für den Polizeibereich keine Anwendung finden. Für Beschäftigte, die nicht beim Mitarbeiterportal angemeldet seien, stünden alle Formulare auch auf der Homepage des LAF bereit.

(840) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Finanzministerium mittlerweile die Formulare überarbeitet und elektronisch bereitgestellt hat. Die überarbeiteten Formulare sind strukturiert und bilden alle Sachverhalte ab, die für die Berechnung der Trennungsgeldentschädigung erforderlich sind. Die Formulare sind in der jetzigen Form für die Antragstellenden ohne vertiefte Kenntnisse der Trennungsgeldvorschriften jedoch nicht fehlerfrei ausfüllbar. Die Erläuterungen zu den Formularen sind sehr umfangreich und unterstützen die Antragstellenden nur bedingt.

(841) Der Landesrechnungshof empfiehlt das Antragsverfahren auf elektronische Formulare mit Anwenderunterstützung umzustellen, um dadurch die Anwenderfreundlichkeit zu erhöhen. Die Formulare sollten so gestaltet sein, dass die Sachverhalte aus Nutzerperspektive eindeutig und einfach erfasst werden können.

5 Personalverfügungen

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, die Entscheidung über die Zusage einer Umzugskostenvergütung nachweislich und ggf. auch wiederholt zu prüfen. Sie sollten vollständige Personalverfügungen erlassen und bereits bei der Personalplanung prüfen, ob die Maßnahmen notwendig sind.

(842) Die Personalverfügungen, auf deren Grundlage Trennungsgeld gewährt wurde, waren in 89 % der Fälle unvollständig. Sie enthielten nicht alle für das Trennungsgeld wesentlichen Informationen.

(843) Das Justizministerium teilte mit, die Beschäftigten des Oberlandesgerichts sensibilisiert zu haben, zukünftig vollständige Personalverfügungen zu erlassen. Es teilte ferner mit,

dass der bereits dafür angezeigte Fortbildungsbedarf weiterhin für dringend notwendig erachtet werde. Der Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung werde beachtet. Aufgrund der Anzahl der Ausbildungsgerichte sowie der begrenzten Kapazitäten sei es jedoch zunehmend schwieriger, die Anwärterinnen und Anwärter an Ausbildungsstellen zuzuweisen, bei denen kein Anspruch auf Trennungsgeld entstehe. Anträge auf Umzugskostenzusage würden für jeden Einzelfall gesondert geprüft und bei erneuten Anträgen werde stets überprüft, ob die Voraussetzungen für eine Zusage weiterhin vorlägen. In der Bildungsstätte Justizvollzug ergehe für jede Beamtin und jeden Beamten eine Zuweisungsverfügung als Grundlage für die Trennungsgeldgewährung. Umzugskostenvergütungen würden in der Regel aufgrund der Kürze der Zuweisungen nicht gewährt.

(844) Das Innenministerium teilte mit, dass gegenwärtig noch keine Vorgaben für den Erlass von Personalverfügungen ergangen seien. Vor einer Entscheidung über die Zusage der Umzugskostenvergütung würden alle Prüfmöglichkeiten gemäß den gesetzlichen Regelungen vorgenommen.

(845) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Justizministerium seine Empfehlungen umsetzt. Er empfiehlt dem Innenministerium, einheitliche Vorgaben für Personalverfügungen zu erlassen.

6 Verwaltungsverfahren in den geprüften Stellen

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, die Bearbeitung aller Trennungsgeldvorgänge im LAF zu zentralisieren. Ggf. sollten zentrale Bearbeitungshinweise mit konkreten Regelungen zum Verwaltungsverfahren gegeben werden. Die Ressorts hatte der Landesrechnungshof aufgefordert, bis zu einer möglichen Zentralisierung ein einheitliches Verwaltungsverfahren umzusetzen. Die Berechtigten sollten in geeigneter Weise über das Abrechnungsergebnis informiert werden.

(846) In den drei geprüften Ressorts mit insgesamt 19 Erhebungsstellen war kein einheitliches Verwaltungsverfahren festzustellen. Selbst innerhalb eines Ressorts wurden die Vorgänge auf unterschiedliche Weise bearbeitet.

(847) Das Finanzministerium teilte mit, dass die Trennungsgeldbearbeitung innerhalb des LAF zwischenzeitlich in einer Abteilung zentralisiert wurde. Die Bearbeitung von Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung erfolge seit dem 1. Januar 2022 zentral in der Abteilung 4, Zentrale Reisestelle.

Es sei geplant, die Zuständigkeit des LAF als Trennungsgeld gewährende Behörde durch die Bezügezuständigkeitslandesverordnung (BezügeZustLVOM-V) für möglichst viele Bereiche

der Landesverwaltung festzulegen. Weil es sich um eine Landesverordnung handle, seien alle Ressorts zu beteiligen. Gegenwärtig könne das Finanzministerium nicht beurteilen, welche Vorbehalte gegen eine zentrale Bearbeitung von Trennungsgeld durch das LAF bei den Ressorts bestünden. Wie vom Landesrechnungshof vorgeschlagen, solle durch die zentrale Bearbeitung von Trennungsgeld durch das LAF sichergestellt werden, dass für möglichst viele Bereiche der Landesverwaltung ein einheitliches Verwaltungsverfahren Anwendung finde.

(848) Das Justizministerium teilte mit, die Trennungsgeldberechtigten im Zuständigkeitsbereich des Oberlandesgerichts würden per E-Mail bzw. schriftlich über das Abrechnungsergebnis (Betrag der Auszahlung) informiert. Die Mitteilung werde anschließend zum Vorgang genommen. Die Bildungsstätte für den Justizvollzug habe im Hinblick auf eine rechtskonforme Anwendung der Trennungsgeldregelungen mit dem Finanzministerium in einem engen Austausch gestanden. Es gehe daher davon aus, dass Trennungsgelder einheitlich gewährt würden, der Trennungsgeldverordnung entsprächen und für jede Anwältin und jeden Anwalt eine Trennungsgeldakte geführt werde. Nach Auskunft der Bildungsstätte Justizvollzug erhielten die Trennungsgeldberechtigten zwischenzeitlich antragsbezogen einen Grundlagenbescheid. Neben diesem Bescheid erhielten die Trennungsgeldberechtigten einen Abrechnungsbogen, aus dem die Ermittlung des konkreten Anspruchs hervorgehe. Für die Anträge würden die vom LAF zur Verfügung gestellten Vordrucke genutzt.

(849) Das Innenministerium teilte mit, es befürworte die Empfehlung des Landesrechnungshofes, alle Trennungsgeldvorgänge im LAF zentral zu bearbeiten. Nach dortigem Kenntnisstand sei dieser Prozess seitens des Finanzministeriums bereits angestoßen worden. Das Innenministerium habe deshalb bisher von eigenständigen Regelungen abgesehen. Die Trennungsgeldempfänger würden je nach Personalmaßnahme eine Zusammenfassung oder monatliche Kostenabrechnungen erhalten.

(850) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Trennungsgeldbearbeitung in der Abteilung 4 des LAF zentralisiert wurde als ersten Schritt zur Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens. Er hält weiterhin die angestrebte vollständige Zentralisierung der Trennungsgeldbearbeitung im LAF für zielführend. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Justizministerium seine Empfehlungen umsetzt.

7 Datenschutz

Der Landesrechnungshof hatte das Innenministerium aufgefordert, die Verwaltungspraxis der Sammelverfügungen gänzlich aufzugeben.

(851) Der Landesrechnungshof hatte im Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums festgestellt, dass häufig Sammelverfügungen erlassen wurden. Diese enthielten neben den Namen und Amtsbezeichnungen aller betroffenen Beamtinnen und Beamten häufig weitere Angaben wie Urlaubszeiträume, individuelle Prüfungsergebnisse (z. B. „*Schießen nicht bestanden*“) oder auch Informationen zu Erkrankungen. Es fanden sich zudem auch Kontonummern Dritter in den geprüften Vorgängen. Dies verstieß gegen die Regelungen des Datenschutzes.

(852) Das Innenministerium teilte mit, dass es die datenschutzrechtlichen Aspekte nunmehr beachte und umsetze. Sammelverfügungen würden nicht mehr erstellt.

(853) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Innenministerium seine Empfehlungen umsetzt.

8 Interne Revision

Der Landesrechnungshof hatte das Innenministerium und das Justizministerium aufgefordert, eine Verwaltungsrevision mit Bezug zum Trennungsgeld einzurichten und risikoorientiert regelmäßig durchzuführen.

(854) Eine Revision in Bezug auf die Gewährung von Trennungsgeld hatten die geprüften Stellen im Prüfungszeitraum nicht durchgeführt. Im Innenministerium war keine Verwaltungsrevision für die FHöVPR M-V und die Landespolizei eingerichtet.

(855) Das Justizministerium teilte mit, dass es an seiner Stellungnahme zur Prüfungsmittlung festhalte. Aus personal-ökonomischen Gründen erscheine es vertretbar, bis auf weiteres auf die Durchführung einer internen Revision zu verzichten. Es werde die organisatorischen Entscheidungen zur Übertragung der Zuständigkeiten an das LAF beobachten und zur gegebenen Zeit die Einrichtung einer internen Revision prüfen.

(856) Das Innenministerium teilte mit, dass die Einrichtung von Verwaltungsrevisionen/internen Revisionen den Dienststellenleitungen obliege. Insofern sei im Innenministerium keine Verwaltungsrevision für die FHöVPR M-V und die Landespolizei einzurichten. Gleichwohl werde das Innenministerium die Anregung des Landesrechnungshofes aufgreifen. Es werde im Rahmen der Fachaufsicht in regelmäßigen Abständen die Kontrollmechanismen in den nachgeordneten Behörden überprüfen.

(857) Der Landesrechnungshof empfiehlt nach wie vor, eine interne Revision im Justizministerium durchzuführen. Er begrüßt die vom Innenministerium angekündigten regelmäßigen Überprüfungen der Kontrollmechanismen in den nachgeordneten Behörden.

4 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Organisation des elektronischen Bestellsystems und der Vergabestelle beim Landesamt für innere Verwaltung“ (Jahresbericht 2021 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2021, Tzn. 274-301)

1 Aufbauorganisation

Der Landesrechnungshof hatte dem Landesamt für innere Verwaltung empfohlen, gleichmäßige Dezernatsgrößen anzustreben. Dabei sollte es die Vorgabe zur Mindestanzahl von neun Stellen je Organisationseinheit einhalten.

(858) Das Landesamt für innere Verwaltung (LAIv) hatte in der Abteilung 2 drei Dezernate eingerichtet. Ein Dezernat bestand lediglich aus der Justiziarin. In den zwei weiteren Dezernaten waren zwei bzw. drei Fachbereiche mit Fachbereichsleitungen eingerichtet. Zwei Fachbereiche wurden gleichzeitig durch die jeweiligen Dezernatsleiter geleitet.

Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass lediglich bei einem Fachbereich eines Dezernates wurde eine Leitungsspanne von 1:8²⁵⁹ eingehalten. Das Innenministerium hat nicht ausgeführt, aufgrund welcher Anforderungen in den anderen drei Fachbereichen eine niedrigere Leitungsspanne notwendig sein soll.

(859) Das Innenministerium hat mitgeteilt, dass in einem Dezernat aufgrund der abteilungsübergreifenden Aufgaben als Justizariat und Datenschutzbeauftragte des LAiV von der Empfehlung abgewichen würde.

(860) Der Einlassung des Innenministeriums kann nicht gefolgt werden. Das Dezernat mit den Aufgaben des Justizariats hat der Landesrechnungshof nicht kritisiert. Er betrachtete die Ebene der Fachbereiche. Hierzu hat das Innenministerium nicht Stellung genommen.

Die Empfehlung der Rechnungshöfe für Mindestgrößen von Organisationseinheiten wird weiterhin nur von einem der vier Fachbereiche in den Dezernaten der Abteilung 2 eingehalten.

(861) Die Empfehlung des Landesrechnungshofes wurde nicht umgesetzt. Das Innenministerium sollte darauf hinwirken, dass das LAiV prüft, ob die Empfehlung umgesetzt werden kann.

²⁵⁹ Vgl. Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation Anhang 3, <https://www.lrh-mv.de/Veroeffentlichungen/Gemeinsame-Dokumente-der-Rechnungshoe>.

2 Geschäftsprozesse

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen: Das LAiV sollte Geschäftsprozesse vollständig dokumentieren und analysieren.

(862) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass Geschäftsprozesse unvollständig erhoben und nicht optimiert wurden. Er hatte empfohlen, dies zu nachzuholen.

(863) Das Innenministerium hat mitgeteilt, dass das LAiV Geschäftsprozesse dokumentieren und analysieren werde, wenn die Personalressourcen dies zuließen.

(864) Dass Innenministerium misst der Geschäftsprozessanalyse und -optimierung zu wenig Bedeutung bei. Verbesserte Geschäftsprozesse ermöglichen, die Aufgaben in besserer Qualität oder mit weniger Personal wahrzunehmen. Zudem kann eine Geschäftsprozessanalyse zeigen, wie Arbeitsabläufe durch Digitalisierung verbessert werden können.

3 Aufgabenwahrnehmung

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen: 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.

Das LAiV sollte die Beziehungen zu den Bestandskunden systematisch pflegen, neue Kunden gewinnen und die Angebote hinsichtlich kundenspezifischer Belange optimieren. Dadurch sollte es eine stärkere Akzeptanz und damit größere Nutzung des eShops erreichen.

(865) Der Landesrechnungshof konnte keine Gründe erkennen, warum die staatliche Bau- und Liegenschaftsverwaltung und die Straßenbauverwaltung nicht die zentrale Vergabestelle nutzen können. Etwas Anderes kann nur gelten, wenn sie Bauleistungen beschaffen.

Darüber hinaus sollte sich das LAiV bemühen, die Beziehungen zu den Bestandskunden systematisch zu pflegen, neue Kunden zu gewinnen und die Angebote hinsichtlich kundenspezifischer Belange zu optimieren. Dadurch soll erreicht werden, dass der eShop stärker akzeptiert und mehr genutzt wird.

(866) Das Innenministerium teilte mit, dass es derzeit prüfe, ob die staatliche Bau- und Liegenschaftsverwaltung und die Straßenbauverwaltung die zentrale Vergabestelle nutzen könnten, wenn andere als Bauleistungen beschafft werden. Das LAiV habe ausgezeichnete Beziehungen zu seinen Bestandskunden und pflege diese auch. Die geschehe insbesondere

durch ausführliche Beratungen der zahlreichen Bedarfsstellen. Das LAiV bemühe sich um eine höhere Nutzerzahl des eShops.

(867) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bemühungen des Innenministeriums und des LAiV.

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen: Das LAiV sollte prüfen, ob es 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.

(868) Das LAiV beschafft u. a. IT-Verbrauchsmaterial, Hard- und Software und IT-Sachverständigenleistungen. Die DVZ M-V GmbH beschafft Informationstechnik nach dem IT-Strukturrahmen für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern. Sie ist auch für Beschaffungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Fachverfahren verantwortlich. 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 die im eShop.

(869) Das Innenministerium vertritt die Auffassung, dass die Beschaffungen zwischen dem LAiV und der DVZ M-V GmbH sachgerecht abgegrenzt seien. Standardhard- und -software werde bereits durch das LAiV beschafft, sofern klare Leistungsbeschreibungen vorlägen. Viele Landesbehörden nutzten die zentrale Vergabestelle z. B. für die Beschaffung von Kopiertechnik. Notwendige Änderungen würden in erster Linie das DVZ-Gesetz betreffen und nicht dem LAiV obliegen.

(870) Der Landesrechnungshof hatte Doppelstrukturen bei den Angeboten von LAiV und DVZ M-V GmbH festgestellt. Die DVZ M-V GmbH beschafft Standardhard- und software-aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags. In den Warenkörben der DVZ M-V GmbH und des LAiV (eShop) konnten vergleichbare Artikel bestellt werden. Allerdings bestanden erhebliche Preisunterschiede. So war z. B. Toner einer bestimmten Marke im eShop des LAiV rd. 30 Euro günstiger als im Warenkorb der DVZ M-V GmbH. Das Innenministerium ist sowohl für das LAiV als auch für die DVZ M-V GmbH zuständig. Dies sollte es erleichtern, die Aufgabenabgrenzung zwischen beiden zu prüfen.

(871) Das Innenministerium teilte mit, dass das LAiV Standardhard- und -software beschaffe, soweit Bedarfsstellen mit entsprechendem Auftrag und Leistungsbeschreibungen an das LAiV heranträten. An welche Beschaffungsstelle sich die Bedarfsstelle wende, bleibe ihr im Rahmen der Landesregelungen überlassen.

(872) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das LAiV die vorhandenen Kompetenzen auch für die Beschaffung von Standardhard- und -software nutzt. Dass zwei Vergabestellen diese Aufgaben wahrnehmen, bestätigt allerdings seine Auffassung, dass die Verteilung der Aufgaben zwischen der DVZ M-V GmbH und dem LAiV überprüft werden muss. Die Bedarfsstellen (Behörden) dürfen nur die günstigste Beschaffungsstelle (DVZ oder LAiV) beauftragen.

Der Landesrechnungshof hatte gefordert, dass das LAiV bis zur Einführung elektronischer Akten reversionssichere Akten in Papierform führt.

(873) Das LAiV speicherte aktenrelevante Dokumente ausschließlich elektronisch in einem Netzlaufwerk. Eine elektronische Akte war nicht eingeführt. Die elektronischen Dokumente waren nicht mit einer elektronischen Signatur gezeichnet. Dadurch waren sie nicht rechts- und reversionssicher.

(874) Das Innenministerium teilte mit, dass die Aktenführung nicht in Papierform vorgenommen werden könne, da die Dokumente in hybrider Form vorlägen. Die zentrale Vergabestelle sei weder personell noch organisatorisch in der Lage, diese Forderung umzusetzen.

(875) Das Innenministerium hat als Fach- und Rechtsaufsicht eine rechtmäßige Aktenführung sicherzustellen. Bei einer hybriden Aktenführung werden parallel neben der elektronischen Akte noch ganz oder teilweise Bestände als Papierakte geführt. Die Dokumente können im Verzeichnissystem des LAiV – mangels elektronischer Akten - nicht reversionssicher gespeichert werden. Deshalb sind Papierakten als führende Akten unumgänglich. Das LAiV hat es bisher abgelehnt, übergangsweise bis zur Einführung einer elektronischen Akten solche Teilakten in Papierform zu führen. Dies hält der Landesrechnungshof für dringend erforderlich. Geschieht dies nicht, bestehen erhebliche Rechtsrisiken.

(876) Das Innenministerium teilte mit, dass seit der gesetzlichen Einführung des vollelektronischen Vergabeverfahrens am 1. Januar 2019 Angebote nicht mehr in Papierform abgegeben werden dürften. Im LAiV stehe diesem digitalen Angebot bekanntermaßen keine elektronische Aktenverwaltung gegenüber. Leider verzögere sich die Einführung der eAkte weiterhin. Das LAiV sei – aus Gründen, die es nicht zu vertreten habe –, nicht mehr Pilotbehörde für dieses Programm. Darüber hinaus würden die nachgeordneten Behörden erst auf die elektronische Aktenführung umgestellt, nachdem die Ministerien von DOMEA auf die neue Software gewechselt hätten. Auf diese Entscheidung habe das LAiV keinen Einfluss. Dem aus dieser Entwicklung resultierenden Medienbruch durch die Einführung einer zusätzlichen Papierakte entgegenzutreten, sei schon aus Gründen einer fortschreitenden, in der Landespolitik prioritär verfolgten Digitalisierung der Verwaltung kontraproduktiv. Darüber hinaus sei

diese Maßnahme für das LAiV aus personellen und organisatorischen Gründen nicht leistbar. Die vom Landesrechnungshof angeführte fehlende Revisionssicherheit werde ausdrücklich bestritten. Das LAiV sei jederzeit in der Lage, Beschaffungs- und Vergabevorgänge vollständig, geordnet und nachvollziehbar vorzulegen, wie es z. B. in Verfahren vor den Vergabekammern des Landes erforderlich sei und auch erfolge. Das auf Bundesebene gesetzlich geltende vollelektronische Vergabeverfahren zeige, dass jedenfalls der Bundesgesetzgeber von der Geeignetheit einer elektronischen Aktenführung ausgehe.

(877) Das LAiV hat rechtmäßige Akten zu führen. Dies erfolgt zunächst durch Papierakten. Elektronische Akten können geführt werden, wenn die Voraussetzungen dafür geschaffen wurden. Dies setzt voraus, dass ein IT-Verfahren für elektronische Aktenführung eingesetzt wird.

Die vom LAiV in elektronischen Ordnern gespeicherten Dokumente sind elektronische Kopien. Dass sich die Vergabekammer bisher mit Kopien zufriedengestellt hat, ändert nichts an dieser Bewertung. Das LAiV kann im Bedarfsfall keine Originale vorlegen, die hinsichtlich Authentizität und Integrität geprüft werden können. Das elektronische Speichern in Ordnern erfüllt nicht die Anforderungen an eine elektronische Akte. Das LAiV verfügt derzeit nicht über ein IT-Verfahren zur elektronischen Aktenführung.

Da noch kein IT-Verfahren für die elektronische Aktenführung zur Verfügung steht, hat das LAiV weiterhin Papierakten zu führen.

(878) Das LAiV hat keinen Einfluss auf die Entscheidung zur Einführung der elektronischen Akte, wohl aber das ihm übergeordnete Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung. Dieses ist für die Digitalisierung der Landesverwaltung zuständig. Der Landesrechnungshof hat wiederholt gefordert, die elektronische Akte prioritär in den nachgeordneten Behörden einzuführen, die bereits aufgrund gesetzlicher Vorgaben ausschließlich oder überwiegend mit elektronischen Dokumenten arbeiten. Die Entscheidung, zunächst in den Ministerien das bisher genutzte Verfahren für die elektronische Akte durch ein neues abzulösen, verkennt den rechtswidrigen Zustand und damit den dringenden Handlungsbedarf in den nachgeordneten Behörden.

(879) Elektronische Akten hätten aufgrund einer Regelung im E-Government-Gesetz des Landes²⁶⁰ spätestens zum 1. Januar 2020 in den nachgeordneten Behörden und damit auch im LAiV eingeführt werden müssen. Das Projekt zur Einführung elektronischer Akten ist um

²⁶⁰ Vgl. § 10 E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern.

Jahre im Verzug. Bei einer fristgemäßen Einführung stünde das LAiV nicht vor diesem Problem.

(880) Die Umsetzung des OZG erfordert ebenfalls elektronische Akten einzuführen. Wenn zukünftig Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen elektronisch mit den Verwaltungsbehörden kommunizieren, müssen die elektronischen Daten und Dokumente in elektronischen Akten abgelegt werden können. Ist dies nicht der Fall, entstehen notwendige Medienbrüche – müssen also Dokumente ausgedruckt und in Papierakten abgelegt werden. Medienbrüche sind unwirtschaftlich und fehleranfällig.

(881) Im Übrigen verwechselt das Innenministerium Ursache und Wirkung, wenn es ausführt, dass es angesichts der *„fortschreitenden, in der Landespolitik prioritär verfolgten Digitalisierung der Verwaltung“* kontraproduktiv sei, wenn eine Papierakte eingeführt werde. Die Notwendigkeit, weiterhin eine Papierakte führen zu müssen, folgt ja gerade erst aus der verzögerten Einführung der elektronischen Akte in der Landesverwaltung. Zudem wird die elektronische Akte nicht zuerst dort eingeführt, wo sie am dringendsten braucht wird – nämlich im nachgeordneten Bereich. Priorität haben offensichtlich die Ministerien. Diese Priorität sollte überdacht werden. Denn sie hat mit der Verwaltungswirklichkeit wenig zu tun.

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen: Der Vergabemarktplatz M-V und der AIVergabeManager „light“ sollten zu Basiskomponenten erklärt werden. Die Dienststellen und Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung sollten zu deren Anwendung verpflichtet werden.

(882) Die Dienststellen der Landesverwaltung können den Vergabemarktplatz M-V und eine Software namens AIVergabeManager „light“ nutzen. Die Nutzung ist nicht verpflichtend.

(883) Das Innenministerium teilte mit, dass die Nutzung beider Anwendungen durch andere Landesbehörden weiterhin freiwillig erfolge.

(884) Der Landesrechnungshof empfiehlt weiterhin, den Vergabemarktplatz M-V und den AIVergabeManager „light“ zu Basiskomponenten im Sinne des E-Government-Gesetzes M-V zu erklären. Die Dienststellen und Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung sollten zu deren Anwendung verpflichtet werden. Wenn alle Behörden der Landesverwaltung dieselbe Software nutzen, vereinheitlicht dies das Verwaltungshandeln. Zudem wird sichergestellt, dass die Behörden der Landesverwaltung ihre Vergaben ausschließlich elektronisch und auf der zentralen Vergabepattform des Landes durchführen. Unternehmen und Betriebe im Land können dann alle Aufträge des Landes auf einer Plattform finden.

Der Landesrechnungshof hatte in Bezug auf die Weiterentwicklung und Pflege der dem eShop zugrundeliegenden Software empfohlen:

Das Innenministerium sollte sicherstellen, dass auch Externe oder zumindest mehrere Mitarbeiter in der Lage sind, die Software zu pflegen. Es sollte prüfen, ob die Dokumentation der Veränderungen am Quellcode den Anforderungen genügt. Außerdem sollte es Regeln sowie den Prozess für die Freigabe von Änderungen an der Software festlegen.

(885) Das Innenministerium teilte mit, dies prüfen zu wollen.

(886) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(887) Der eShop basiert auf einer frei nutzbaren Software, die ein Beschäftigter des LAiV an die Bedürfnisse des LAiV angepasst hat. Im LAiV verfügte nur dieser Beschäftigte über die notwendigen Kenntnisse, um die Anwendung auf der Ebene des Quellcodes betreuen zu können (Kopfmonopol). Damit besteht das Risiko, dass bei einem Ausfall oder Wechsel des Beschäftigten die Software erst weiterentwickelt und angepasst werden kann, wenn sich ein weiterer Beschäftigter eingearbeitet hat.

(888) Das Innenministerium hat mitgeteilt, dass das Problem auf Grund mangelnder personeller Ressourcen weiterhin bestehe. Eine entsprechende Stelle im Haushalt sei nicht befürwortet worden.

(889) Der Landesrechnungshof empfiehlt weiterhin, das Kopfmonopol abzuschaffen. Denn es kann jederzeit erforderlich werden, die Software wegen veränderter Bedingungen weiterzuentwickeln. Gerade wegen des bestehenden Kopfmonopols ist es notwendig, Änderungen am Quellcode zu dokumentieren und in einem geregelten Prozess freizugeben.

(890) Das Innenministerium teilte mit, dass der Personalmangel im LAiV weiterhin bestehe. Auch in der aktuellen Haushaltsplanung sei eine entsprechende Stelle nicht berücksichtigt worden. Die Dokumentation von Veränderungen am Quellcode und die Einführung von Regeln sei im LAiV ebenfalls an fehlenden Personalressourcen gescheitert. Das vom Landesrechnungshof beschriebene Risiko der erst notwendigen Einarbeitung eines neuen Mitarbeitenden, wenn der aktuelle Sachbearbeiter nicht mehr zur Verfügung stehe, bestehe im Übrigen aufgrund der angespannten Personalstruktur im LAiV und anderen Behörden mittlerweile generell.

(891) Der Landesrechnungshof kann die Ausführungen nachvollziehen. Dies ändert aber nichts an seiner Bewertung der Risiken, die aus der derzeitigen Organisation der Aufgabewahrnehmung entstehen.

VIII. Prüfungen gemäß Medienstaatsvertrag

(892) Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern berichtet im Folgenden über eigene und Prüfungen anderer Rechnungshöfe beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Damit kommt er seiner Mitteilungs- und Veröffentlichungspflicht gemäß § 37 des Medienstaatsvertrags nach.

Gemäß § 36 Abs. 1 NDR-StV²⁶¹ prüfen die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer die Wirtschaftsführung des NDR gemeinsam. Federführend ist grundsätzlich der Rechnungshof des nach § 39 Abs. 1 NDR-StV aufsichtsführenden Landes. Die Rechnungshöfe der übrigen NDR-Staatsvertragsländer können sich an der Durchführung der Prüfungen beteiligen.

Die Prüfung "Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks" wurde von den NDR-Rechnungshöfen gemeinsam, unter Federführung des Niedersächsischen Landesrechnungshofes, durchgeführt. Den nachfolgenden Bericht hat der Niedersächsische Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2021²⁶² veröffentlicht.

Die Prüfung „Reisekostenerstattungen für die NDR Sportredaktion“ wurde von den NDR-Rechnungshöfen unter Federführung des Rechnungshofes der Freien und Hansestadt Hamburg ebenfalls gemeinsam durchgeführt. Den nachfolgenden Bericht hat der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg in seinem Jahresbericht 2022²⁶³ veröffentlicht.

Der Landesrechnungshof macht sich die Feststellungen zu eigen.

²⁶¹ Bis zum 31.08.2021 § 34 Abs. 1 NDR-StV gemäß alter Fassung.

²⁶² Siehe Niedersächsischer Landesrechnungshof (2021): Jahresbericht 2021, S. 158 ff.

²⁶³ Siehe Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2022): Jahresbericht 2022, S. 263 ff.

1 Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks

Für das Immobilienmanagement muss der NDR konkrete Regelungen treffen, in denen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit praxisbezogen konkretisiert werden. Zudem sollten die unterschiedlichen EDV-Verfahren für die Immobilienverwaltung miteinander vernetzt werden.

Der NDR sollte eine standortübergreifende Strategie für die Immobiliennutzung festlegen. Dieses Gesamtkonzept sollte laufend fortgeschrieben werden.

Mit der AG Masterplan hat der NDR nunmehr erste Schritte hin zu einer konkreten und zukunftsorientierten Raumbedarfsplanung unternommen. Die Rechnungshöfe erwarten, dass der NDR dabei auch alle Möglichkeiten einer zeitgemäßen Arbeitsplatzgestaltung unter Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nutzt.

1 Gegenstand der Prüfung

(893) Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein und der Niedersächsische Landesrechnungshof (federführend) haben nach § 34 Abs. 1 NDR-Staatsvertrag (NDR-StV) gemeinsam das Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks (NDR) geprüft.

(894) In Hamburg am Rothenbaum befinden sich die NDR-Zentrale und das Landesfunkhaus (LFH) Hamburg mit der Hörfunkproduktion. Am Standort in Hamburg-Lokstedt befinden sich vorwiegend Fernsehstudios und die Nachrichtenzentrale der ARD. Zum NDR gehören des Weiteren die LFH Hannover, Kiel und Schwerin mit ihren angeschlossenen Studios und Korrespondentenbüros. Zudem besitzt der NDR diverse Sendemasten mit den dazugehörigen Flächen und Betriebsgebäuden.

Für das gesamte Gebäudemanagement des NDR ist innerhalb der Verwaltungsdirektion die Hauptabteilung Logistik und Gebäude zuständig.

2 Regelungen des NDR zum Immobilienmanagement

(895) Die aktuellen Unterlagen und Geschäftsanweisungen enthalten jeweils nur in einigen Passagen Vorgaben oder Bestimmungen zur Abwicklung und Regelung von Handlungen, die den Immobilienbereich betreffen.

Spezielle Dienst- oder Geschäftsanweisungen für das Immobilienmanagement fehlen. Auch die Revision des NDR hat dies bei eigenen Prüfungen festgestellt.

(896) Aus Sicht der Rechnungshöfe ist ein wirtschaftliches und sparsames Immobilienmanagement nur möglich, wenn Vorgaben und Abläufe eindeutig und transparent geregelt sind. Dies gilt insbesondere für die Beziehung zwischen der Hauptabteilung Logistik und Gebäude und den Organisationseinheiten, die die Flächen nutzen.

(897) Die Rechnungshöfe fordern den NDR daher auf, umfassende Regelungen zu treffen. Hierfür sollte der NDR einen Rückgriff auf bereits existierende Regelwerke prüfen: Die Vorgaben, die sich in den Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben in den NDR-Staatsvertragsländern²⁶⁴ finden, wurden geschaffen, um die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für die Planung, Ausführung und Vergabe von Baumaßnahmen und die Bewirtschaftung des Immobilienbestands in der öffentlichen Verwaltung umzusetzen. Sie könnten analog auch beim NDR angewendet werden, der die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 32 Abs. 2 NDR-StV²⁶⁵ zu beachten hat.

(898) Der NDR hat die Hinweise der Rechnungshöfe zur Kenntnis genommen und beabsichtigt, soweit notwendig, Regelwerke zu erstellen.

3 Vernetzung der EDV-Systeme

(899) Der NDR nutzt für sein Immobilienmanagement derzeit hauptsächlich drei EDV-Systeme für unterschiedliche Anwendungszwecke.

Zur Abbildung des bilanziellen Anlagebestands wird in einem SAP-Verfahren eine Übersicht der Liegenschaften geführt. In diesem Anlagenverzeichnis ist grundsätzlich die Struktur des Immobilienbestands zu erkennen. Das Verzeichnis unterliegt handelsrechtlichen Vorgaben und nicht tatsächlichen Nutzungszusammenhängen.

Daneben nutzt der NDR ein angepasstes SAP-Projektsystem zur Immobilienvertragsverwaltung. Hier erfolgt das Vertragsmanagement aller angemieteten und vermieteten Liegenschaften.

²⁶⁴ VV-Bau HH vom 15.12.1994; Stand: 07/2020, RLBau, Runderlass des Niedersächsischen Finanzministeriums vom 22.01.2015 in der derzeit gültigen Fassung von Mai 2019, RLBau M-V, Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern vom 08.12.2005, AmtsBl. M-V S. 57, hier Anlage 2 zu Muster 13, HBBau SH erstmalig herausgegeben vom Finanzministerium Schleswig-Holstein am 27.11.2001 in der derzeit gültigen Fassung von Juli 2018.

²⁶⁵ Bis zum 31. August 2021 § 31 Abs. 2 NDR-StV alte Fassung.

Zur konkreten Planung der Nutzung einzelner Räumlichkeiten verwendet der NDR das System ConjectFM. Dort werden alle Räume erfasst und konkreten Kostenstellen zugeordnet. Außerdem können auch Details zu den jeweiligen Räumlichkeiten hinterlegt werden. Die Revision des NDR prüfte wiederholt die in ConjectFM erfassten Bestandsdaten. Dabei stellte sie fest, dass die im System hinterlegte nicht der tatsächlichen Nutzung entsprach.

(900) Die Rechnungshöfe sehen diese Abweichungen kritisch. Ohne aktuellen und verlässlichen Überblick über die zur Verfügung stehenden Räume kann eine wirtschaftliche und sparsame Bewirtschaftung der verfügbaren Immobilien nicht gewährleistet werden.

Sie halten zudem das Nebeneinander der genutzten Systeme für problematisch. So gibt es weder eine Verknüpfung der Systeme noch tragen die einzelnen Liegenschaftsbestandteile einen einheitlichen und eindeutigen Namen. Je nach Verwendungszweck werden abweichende Zuordnungen genutzt. Bei einer Änderung des Immobilienbestands muss demnach in allen drei Systemen händisch abgeglichen werden, welche Änderungen der Bestandsdaten vorzunehmen sind. Hierfür gibt es jedoch keine expliziten Dienstanweisungen.

(901) Die Rechnungshöfe fordern den NDR daher auf, auch in diesem Bereich durch geeignete interne Regelungen die Transparenz, Vollständigkeit und Aktualität des Datenbestands sicherzustellen.

Die Rechnungshöfe fordern den NDR des Weiteren auf, das ARD-übergreifende Projekt der Einführung eines gemeinsamen SAP-Systems zu nutzen, um frühzeitig einen Plan zur Vernetzung der verschiedenen Bereiche des Immobilienmanagements zu erstellen.

(902) Der NDR hat inzwischen mitgeteilt, dass geprüft werde, ob eine Vernetzung der EDV-Systeme mit der zurzeit laufenden ARD-weiten SAP-Prozessharmonisierung in Einklang zu bringen sei. Ggf. werde auch eine ARD-weite Anpassung angestrebt.

(11) Die Rechnungshöfe begrüßen das Vorgehen des NDR, halten jedoch an ihrer Forderung fest, hier zunächst umgehend eigene interne Regularien zu schaffen, die in die SAP-Prozessharmonisierung einfließen können.

4 AG Masterplan

(903) Im Jahr 2018 wurde bei Sanierungsarbeiten im Hochhaus 11 auf dem Gelände in Lokstedt festgestellt, dass dieses Gebäude insgesamt mit Asbest belastet ist. Im Januar 2019 traf der NDR die Entscheidung, das asbestbelastete Haus 11 nicht zu sanieren, sondern abzureißen und einen Neubau zu erstellen.²⁶⁶ Die Belegung des Neubaus (Haus 24) in

²⁶⁶ Protokoll der 648. Sitzung des NDR Verwaltungsrats vom 25.01.2019.

Lokstedt stand jedoch bei der Erstellung des Neubauentwurfs noch nicht fest. Ursprünglich war geplant, die ca. 300 Arbeitsplätze, die bisher in Haus 11 untergebracht waren, nach Errichtung im Neubau unterzubringen. Im Zuge der weiteren Planung der Neubelegung von Haus 24 wurde festgestellt, dass es insgesamt an einem Standortkonzept für Lokstedt und Rothenbaum mangelt. Hierfür rief der NDR die AG Masterplan²⁶⁷ ins Leben. Die erste Sitzung fand am 25.06.2020 statt.

Ziel der AG Masterplan ist es, dem Verwaltungsrat ein Standortkonzept für die beiden Standorte vorzulegen. Dieses Konzept soll in zwei Phasen erstellt werden:

- Phase 1: Ermittlung der freien Flächen ab Fertigstellung des Hauses 24 inklusive der dafür notwendigen Umzüge,
- Phase 2: Ermittlung von weiteren freien Flächen durch die Verdichtung von Arbeitsplätzen (bedingt durch einen höheren Anteil an mobilem Arbeiten als bisher) und durch den geplanten Abbau von Arbeitsplätzen.

Die Erstellung des Standortkonzepts umfasst auch eine Prüfung, ob ggf. weitere Immobilien, insbesondere am Standort Rothenbaum veräußert werden können.

Die ursprüngliche Zeitplanung sah vor, dem Verwaltungsrat im Herbst 2020 die Ergebnisse und Vorhersagen aus Phase 1 vorzulegen. Nach Angabe des NDR habe sich jedoch während der Ermittlungen herausgestellt, dass zuvor noch weitere Arbeiten notwendig seien. Hierzu zählten:

- Erfassung der tatsächlichen Nutzer der einzelnen Räume bzw. Arbeitsplätze,
- Erfassung der Funktion der Arbeitsplätze (Studio, Büro etc.) und
- Abgleich mit den im System ConjectFM hinterlegten Daten bzw. Aktualisierung und Konkretisierung der dort hinterlegten Daten.

Diese Arbeitsschritte sollen spätestens im Frühjahr 2021 abgeschlossen sein.

(904) Die Rechnungshöfe halten die o. g. Arbeitsschritte, die zu einer vollständigen und aktuellen Bestandsaufnahme führen, für überfällig. Nur auf Basis solider Bestandsdaten kann effektiv und effizient die weitere Entwicklung der Standorte Rothenbaum und Lokstedt geplant werden. Dies schließt die Veräußerung nicht mehr betriebsnotwendiger Gebäude mit ein.

Die Rechnungshöfe halten dafür insbesondere die Berücksichtigung folgender Punkte für notwendig:

²⁶⁷ Arbeitsgruppe Standortkonzept Lokstedt-Rothenbaum/Masterplan.

- Der Datenbestand sollte künftig die tatsächliche Nutzung der Immobilien wiedergeben.
- Daten zur Ausstattung der Räume sind konsequent einzupflegen.
- Bautechnische Besonderheiten von Gebäuden bzw. einzelnen Räumen sind aufzunehmen und bei künftigen Planungen zu berücksichtigen. Dies gilt beispielsweise für technische Ausstattung, aber auch für brandschutztechnische Auflagen/Einschränkungen, Denkmalschutz und Einträge im Schadstoffkataster. Veränderungen in den technischen Anforderungen müssen zeitnah in die Raumplanung eingehen. Entwicklungen im Personalbereich, wie z. B. aktuell die Ausweitung von mobilem Arbeiten, müssen unmittelbar in die Raumplanung einfließen. Es ist daher eine enge Zusammenarbeit mit den entsprechend Zuständigen notwendig.

(905) Die Rechnungshöfe haben den NDR außerdem aufgefordert, auch die Nutzung der Räume der LFH, Regionalstudios und Korrespondentenbüros mit dem jeweils aktuellen Stand vollumfänglich in das EDV-System ConjectFM einzubeziehen.

(906) Der NDR hat dazu mitgeteilt, dass aktuell auch eine Erfassung aller Räume in den Gebäuden der LFH inklusive der Regionalstudios und Korrespondentenbüros stattfindet. Der Bestand für Mecklenburg-Vorpommern sei bereits aktualisiert, für Schleswig-Holstein und Niedersachsen sei eine sukzessive Aktualisierung vorgesehen.

(907) Die Rechnungshöfe sehen hierin richtige Schritte zum Aufbau eines vollständigen Immobiliendatenbestands als Informationsbasis für das Immobilienmanagement des NDR.

(908) Zudem sollte der NDR für den gesamten Immobilienbesitz eine standortübergreifende Strategie entwickeln und laufend fortschreiben.

(909) Nach Angaben des NDR sei die Arbeit am Standortkonzept Lokstedt/Rothenbaum der Auftakt zu einem dauerhaften und nachhaltigen Prozess, in dem der NDR seine Flächen und Gebäude an allen Standorten kontinuierlich auf betriebliche Notwendigkeiten überprüfe.

(910) Die Rechnungshöfe begrüßen diesen ersten Schritt und halten im Übrigen an ihrer Forderung fest, für den gesamten Immobilienbesitz eine umfassende Strategie zu erarbeiten und konsequent zu verfolgen.

2 Reisekostenerstattungen für die NDR Sportredaktion

Die Erstattungen von Reisekosten weisen im Einzelfall Mängel auf. Trotz bestehender IT-Unterstützung sind noch manuelle Abgleiche von Abrechnungsunterlagen erforderlich. Dies erschwert die Prüfung und ist nicht wirtschaftlich.

Das für Reisekostenabrechnung und Finanzbuchhaltung eingesetzte SAP-Verfahren des NDR hält die Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung nicht vollständig ein.

1 Dienstreisen in der Sportredaktion

(911) Der NDR berichtet überwiegend über Sportereignisse mit Bezug zu seinem Sendegebiet. Bei überregionalen Ereignissen wie den Olympischen Spielen oder einer Fußball-Europameisterschaft oder -Weltmeisterschaft übernimmt in der Regel eine Rundfunkanstalt der ARD die Federführung für die Berichterstattung.

Die Sportberichterstattung ist regelmäßig mit Dienstreisen der NDR-Mitarbeitenden verbunden.

(912) Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Niedersächsische Landesrechnungshof, der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein und der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (federführend) haben nach § 36 Abs. 1 NDR-Staatsvertrag (NDR-StV) gemeinsam die Reisekostenerstattungen für die NDR Sportredaktion geprüft.

(913) Die Prüfung der Abrechnungen durch die Rechnungshöfe erfolgte anhand einer repräsentativen Stichprobe für einen 3-Jahres-Zeitraum. Zusätzlich haben die Rechnungshöfe die Abrechnungen zur Handball-Europameisterschaft 2018 in Kroatien vollständig ausgewertet. Die Gesamtaufwendungen für Reisekosten der NDR-Sportredaktion betragen im Jahr 2018²⁶⁸ rund 1,2 Millionen Euro.

2 Vorgaben

(914) Der NDR ist nach § 32 Abs. 2 NDR-StV verpflichtet, bei seiner Wirtschaftsführung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Klarheit bei der finanziellen Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben zu beachten. An diesen Grundsätzen hat sich daher auch die Ausgestaltung und Abrechnung von Dienstreisen auszurichten.

²⁶⁸ In Jahren mit gerader Zahl finden besondere Großveranstaltungen wie Fußball-Weltmeisterschaft und Olympische Spiele statt.

Ferner hat der NDR nach § 33 Abs. 2 NDR-StV seinen Jahresabschluss, seinen Lagebericht sowie seinen Konzernabschluss und den Konzernlagebericht in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften aufzustellen. Dabei gelten die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung.

(915) Der NDR hat für die Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen sowie Art und Umfang der Erstattung von Auslagen von festangestellten Beschäftigten eine Dienstanweisung Reisekosten (RKO) erlassen.

Die RKO kann sinngemäß auf Reisen der freien Mitarbeitenden angewandt werden, sofern der Reisekostenersatz nicht im Honorarvertrag vereinbart wurde.

3 Reiseantrags- und -abrechnungsverfahren

(916) Dienstreisen von festangestellten Mitarbeitenden werden grundsätzlich mit dem IT-Verfahren SAP Travel beantragt und abgerechnet. Freie Mitarbeitende haben Dienstreisen grundsätzlich schriftlich per Formular zu beantragen und abzurechnen.

(917) Im Rahmen der Prüfung zeigten sich folgende Mängel:

Belegzuordnung

(918) In einem Großteil der Fälle werden Sammelbelege für mehrere Mitarbeitende über Hotel-, Bahn- und Flugkosten vom NDR zentral bezahlt. Eine Zuordnung zu den entsprechenden Reisekostenabrechnungen der einzelnen Mitarbeitenden erfolgt im IT-System nicht. Die Prüfung der Plausibilität von Angaben oder von konkreten Einzelpositionen (zum Beispiel Anzahl der Tage und Höhe des Tagegeldes) ist deshalb nicht ohne Weiteres möglich. Eine manuelle Zuordnung verursacht erheblichen Aufwand, so dass entsprechende Einzelfallprüfungen unterbleiben.

(919) Die Rechnungshöfe haben dies kritisiert und gefordert, durch eine entsprechende IT-Unterstützung eine ausreichende und zugleich wirtschaftliche Prüfung der Reisekosten zu ermöglichen.

(920) Der NDR hat auf gleichwohl erfolgende regelmäßige Kontrollen verwiesen. Mit der Einführung des ARD-weit vorgesehenen SAP-Systems zur Abrechnung von Reisekosten werde künftig jeder Reisekostenfall komplett erfasst.

(921) Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass sich in der Stichprobe derartige Kontrollen nicht gezeigt haben. Sie begrüßen die künftig vorgesehene IT-gestützte Lösung.

Taxinutzung und Hotelbuchungen

(922) Beim NDR darf ein Taxi an Stelle eines öffentlichen Beförderungsmittels nur dann benutzt werden, wenn der Umfang des für die Auswärtstätigkeit notwendigen Gepäcks oder unzureichende Verkehrsanbindungen es erfordern. Die Kosten des Taxis sind durch Beleg unter Angabe der Wegstrecke nachzuweisen.

Bei 39 von 60 geprüften Taxifahrten fehlte die Begründung für die Notwendigkeit der Taxifahrt. Die eingereichten Belege zur Taxinutzung enthielten zudem nur in wenigen Fällen die notwendigen Angaben wie den Namen des Fahrgastes oder die gefahrene Wegstrecke.

(923) Nach der RKO werden die Kosten für Übernachtungen bis maximal 110 Euro inklusive Frühstück auf Grundlage eines entsprechenden Belegs erstattet. Eine Überschreitung dieser Grenze ist nur mit Begründung und Genehmigung der Vorgesetzten zulässig.

Der Grenzwert wurde in Einzelfällen überschritten. Die hierfür erforderlichen Begründungen lagen nicht in allen Fällen vor. Damit wurden die Vorgaben der RKO nicht vollständig beachtet.

(924) Die Rechnungshöfe haben die vorgenannten Defizite bemängelt und den NDR aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen für Abhilfe zu sorgen.

(925) Der NDR hat hinsichtlich der Taxikosten ein anderes Verständnis der RKO geltend gemacht. Die Reisenden könnten die erforderlichen Angaben auch in der Reisekostenabrechnung machen.

(926) Die Reisekostenabrechnungen enthielten derartige Angaben jedoch nicht immer. Die Rechnungshöfe verweisen zudem auf Wortlaut und Zweck der RKO, nach der der Nachweis für die Ausgaben durch einen aussagekräftigen Beleg zu führen ist.

4 Optimierung der RKO

(927) Die RKO orientiert sich im Grundsatz an den Regelungen des öffentlichen Dienstes. Bei Zweifelsfragen ist in Anlehnung an diese Regelungen zu entscheiden.

(928) Hinsichtlich der folgenden Regelungen in der RKO sehen die Rechnungshöfe mit Blick auf eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenwahrnehmung u. a. folgendes Optimierungspotenzial:

- Wirtschaftliche und dienstliche Notwendigkeit von Flügen

In der RKO ist im Gegensatz zu den Regelungen des Bundes²⁶⁹ und der NDR-Staatsvertragsländer²⁷⁰ keine Verpflichtung zum Nachweis der wirtschaftlichen oder dienstlichen Notwendigkeit von Flugreisen enthalten.

- Nutzung privater Zeitfahrausweise

Die RKO sieht eine Verpflichtung zur dienstlichen Nutzung privater Zeitfahrausweise, wie es sie in Hamburg²⁷¹ gibt, nicht vor.

(929) Darüber hinaus sehen die Rechnungshöfe noch Optimierungspotenzial bei der Abrechnung von Reisekosten, die auf Grundlage von Honorarverträgen mit freien Mitarbeitenden erfolgen. Diese richtet sich bislang nicht nach der RKO, obwohl sich die Fragen der Notwendigkeit und wirtschaftlichen Art und Weise von Dienstreisen in vergleichbarer Weise stellen. Zudem kann es infolge der Abrechnung durch die für die Auszahlung von Honoraren zuständige Stelle anstelle der Reisekostenstelle zu unterschiedlichen Maßstäben bei der Anerkennung von Kosten kommen.

(930) Die Rechnungshöfe halten eine Überprüfung der vorstehenden Optimierungsmöglichkeiten für angezeigt.

(931) Der NDR hat erklärt, die Vorschläge würden im Kontext der Einführung des ARD-weiten SAP-Systems (Tz. 921) geprüft.

5 IT-Unterstützung

(932) Der NDR setzt für sein Reisemanagement das IT-Verfahren SAP Travel ein. Es bildet mit den grundlegenden system- und anwendungsspezifischen SAP-Funktionen wie beispielsweise des Benutzermanagements, der Finanzbuchhaltung oder des Personalmanagements ein integriertes IT-System (im Folgenden SAP-Verfahren). Mit dem SAP-Verfahren werden deshalb auch die Prozesse der Beantragung, Planung und Buchung von Reisen sowie der Abrechnung und Erstattung von Reisekosten abgebildet.

(933) Weil damit für die Buchführung elektronische Aufzeichnungssysteme mit steuerrelevanten Daten im Sinne des § 146a Abgabenordnung verwendet werden, hat der NDR die Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnun-

²⁶⁹ § 4 Bundesreisekostengesetz (BRKG); gilt gemäß § 84 Landesbeamtengesetz Schleswig-Holstein (LBG) auch für Schleswig-Holstein.

²⁷⁰ Niedersächsische Reisekostenverordnung (NRKVO): § 3 Abs.1, Hamburgisches Reisekostengesetz (HmbRKG): § 5 Abs. 1, Landesreisekostengesetz Mecklenburg-Vorpommern: § 4 Abs.1.

²⁷¹ § 5 Abs. 2 HmbRKG.

gen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) und hier im Besonderen die Vorgaben für ein Internes Kontrollsystem zu beachten.

(934) Die Rechnungshöfe haben insbesondere folgende Verstöße gegen die GoBD festgestellt:

- Der NDR hat nach den GoBD Kontrollen einzurichten, auszuüben und zu protokollieren. Dazu gehören auch Zugangs- und Zugriffsberechtigungskontrollen auf Basis entsprechender Konzepte sowie die Einrichtung von Funktionstrennungen.

Im SAP-Verfahren ist jedoch keine vollständige Funktionstrennung zwischen anwendender Stelle und Rechenstelle gegeben. Auch entsprechen SystemEinstellungen im SAP-Verfahren nicht den NDR-Vorgaben zu Endbenutzer- und Administrationskennungen.

- Nach den GoBD darf eine Buchung oder Aufzeichnung nicht in einer Weise verändert werden, dass der ursprüngliche Inhalt nicht mehr feststellbar ist. Hierfür sind entsprechende Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

Ein fehlendes Produktionskennzeichen im SAP-Verfahren bewirkt jedoch, dass ein Rücksetzen von Bewegungsdaten der NDR-Buchhaltung möglich ist.

(935) Der NDR hat Software-Aktualisierungen der SAP nicht zeitnah übernommen. Wenn deshalb fehlerhafte Programmcodes nicht korrigiert werden, besteht die Gefahr, dass Funktionen im SAP-Verfahren nicht richtig arbeiten und dadurch unrichtige Daten generiert werden.

(936) Die Rechnungshöfe haben die Mängel beanstandet und den NDR aufgefordert, für Abhilfe zu sorgen.

(937) Der NDR hat zugesagt, die Mängel abzustellen und bereits Maßnahmen zu deren Beseitigung ergriffen.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 20. Juli 2022.