

## **UNTERRICHTUNG**

**durch den Landesrechnungshof**

**Jahresbericht 2023 (Teil 1)**

**Landesfinanzbericht 2023**

## Vorwort der Präsidentin des Landesrechnungshofes

Der vorgelegte Landesfinanzbericht ist der erste Teil des Jahresberichtes 2023. Wie jedes Jahr berichtet der Landesrechnungshof darin über die allgemeine Finanzlage, über die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht sowie über seine Erkenntnisse aus den durchgeführten Prüfungen.

Nach den überwundenen Unsicherheiten der Corona-Pandemie folgte 2022 das nächste disruptive Ereignis mit dem Beginn des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine. In der Folge stiegen die Energie- und Warenpreise erheblich an, was auch an Mecklenburg-Vorpommern nicht vorbei gegangen ist.

Die steigenden Preise stellen nicht nur für Bürger und Unternehmen des Landes, sondern auch für die staatliche Investitions- und Bautätigkeit eine große Herausforderung dar. Um die vorhandene öffentliche Infrastruktur auch für kommende Generationen zu erhalten, müssen deutlich mehr finanzielle Mittel eingesetzt werden, um das Investitionsniveau zumindest aufrecht zu erhalten. Diese Mittel sind derzeit allerdings an anderer Stelle verplant und gebunden.

So sollen die konsumtiven Ausgaben, allem voran für zusätzliches Personal – immerhin plant die Landesregierung für die kommenden Jahre mit über tausend neuen Beschäftigten –, weiter ansteigen. Zudem steht in den nächsten 20 Jahren die Rückzahlung der enormen Corona-Notlagenkredite an. Diese gepaart mit der schon vor der Pandemie bestehenden Schuldenlast setzen den Landeshaushalt zusätzlich unter Druck.

Damit die Gestaltungsmöglichkeiten der nachfolgenden Generationen nicht noch stärker beschnitten werden, sind eine restriktive und zielgerichtete Ausgabenpolitik und eine ehrliche Aufgabenkritik unerlässlich. Überschüsse sollten künftig – soweit vorhanden und nicht für Investitionszwecke benötigt – konsequent zur Schuldentilgung eingesetzt werden, um die finanzielle Tragfähigkeit des Landes zu sichern. Gerade in den vergangenen Jahren wurden trotz deutlich gestiegener Steuereinnahmen Konsolidierungschancen verpasst.

Besorgniserregend ist dabei auch die sich derzeit abzeichnende verhaltene konjunkturelle Entwicklung. Für den möglichen Rückgang von Steuereinnahmen ist in den geplanten Haushalten – für die schon jetzt hohe Rücklagenentnahmen und bisher ungedeckte Handlungsbedarfe angedacht sind – kein Vorsorgespielraum vorhanden.

Die Prüfungen des Landesrechnungshofes haben auch gezeigt, dass den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Klarheit, Vollständigkeit und Transparenz wie auch dem Wirtschaftlichkeitsprinzip in Aufstellung und Ausführung des Haushalts wieder mehr Gewicht verliehen werden muss. Nur so kann das Parlament die ihm angedachte Verantwortung für den Landeshaushalt wahrnehmen. Auch bei der Besetzung herausgehobener Dienstposten in der Landesverwaltung ergaben sich erhebliche Beanstandungen. Hinzu kommen altbekannte Probleme: die Digitalisierungsmaßnahmen des Landes und die Möglichkeit, Verwaltungsleistungen online in Anspruch zu nehmen, weisen zwar einen steigenden Mitteleinsatz auf. Entsprechende Ergebnisse sind

allerdings nicht im selben Umfang zu erkennen. Mit der schleppenden Digitalisierung drohen dem Land nicht nur Risiken für die Modernisierung, sondern verpasste Chancen, effektiver und effizienter zu werden.

Der vorgelegte Landesfinanzbericht stellt das Ergebnis der vielfältigen Prüfungen und Analysen des Landesrechnungshofes dar. Mein herzlicher Dank gilt daher den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesrechnungshofes für ihren tatkräftigen Einsatz und die sorgfältige Arbeit.

Der Dank gebührt zudem auch den geprüften Stellen im Land und vor allem dem Parlament für die konstruktive Zusammenarbeit.

Schwerin, im Oktober 2023

Dr. Martina Johannsen

# Inhaltsverzeichnis

I.	<b>Einleitung</b> .....	1
II.	<b>Allgemeiner Teil</b> .....	3
	1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben.....	3
	2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich.....	8
III.	<b>Aktuelle Themen</b> .....	17
	1 Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben.....	17
	2 IT-Ausgaben und IT-Haushalt.....	28
	3 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes: Stand zum Ablauf der gesetzlichen Umsetzungsfrist.....	36
	4 Einsatz von Fachverfahren in der Landesverwaltung.....	42
	5 Vergabeerlasse ohne Anhörung und Verabschiedung vom Wirtschaftlichkeitsprinzip.....	50
	6 Medizinische Versorgungszentren.....	54
	7 Anhörung des Landesrechnungshofes nach § 103 LHO zu Förderrichtlinien.....	58
IV.	<b>Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2021</b> .....	67
	1 Haushaltsrechnung.....	67
	2 Einzelrechnungsprüfung.....	74
	3 Vermögensübersicht.....	79
	4 Mitteilung nach § 97 Abs. 1 LHO.....	92
	5 10 Säulen einer tragfähigen Finanzpolitik.....	92
V.	<b>Feststellung zur Prüfung der Landesverwaltung</b> .....	95
	<b>Einzelplan 01 – Geschäftsbereich des Landtages</b> .....	95
	1 Öffentlichkeitsarbeit des Landtages.....	95
	<b>Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums</b> .....	98
	2 Einnahmen und Ausgaben aus Vermietung und Verpachtung.....	98
	<b>Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit</b> .....	102
	3 Förderung von Beratungsleistungen durch Kammern und Fachverbände.....	102
	4 Institutionelle Förderung der Landesenergie- und Klimaschutzagentur Mecklenburg-Vorpommern GmbH.....	106
	<b>Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt</b> .....	113
	5 Zuschüsse für waldbauliche und sonstige forstliche Maßnahmen...	113
	6 Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie an Gewässern zweiter Ordnung.....	118
	<b>Querschnittsprüfungen</b> .....	128
	7 Beteiligungen des Landes.....	128

8	Ordnungsmäßigkeit des Vollzuges des DVZ-Gesetzes – Teil 2 Umsetzung durch die Landesverwaltung.....	134
9	Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Einführung von vITA 3.0 in der Staatskanzlei, dem Finanzministerium und dem Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung.....	141
10	Ordnungsmäßigkeit herausgehobener Stellenbesetzungs- verfahren in der Landesverwaltung.....	148
11	Umsetzung der Beschaffungsrichtlinie in der Landesverwaltung.....	165
<b>VI.</b>	<b>Umsetzung von Landtagsentschließungen.....</b>	<b>169</b>
1	Entschließung des Landtags zur Prüfung „Unterhaltung der Gewässer I. Ordnung, der zugehörigen wasserwirtschaftlichen Anlagen, der Landesschutzdeiche und der Küstenschutzanlagen“...	169
2	Entschließen des Landtags zum Beitrag „Regulatorische Voraussetzungen für E-Government und IT-Einsatz in der Landesverwaltung“ .....	172
3	Entschließung des Landtags zum Beitrag „Einsatz von DVZ- Beschäftigten in der Landesverwaltung“ .....	174
4	Entschließung des Landtags zum Beitrag „Umsetzung rechtlicher Voraussetzungen für E-Government und IT-Einsatz in der Landesverwaltung“ .....	179
5	Entschließen des Landtags zur Prüfung „Gästehäuser der Universitäten“.....	181
6	Entschließen des Landtags zur Prüfung „Nettoerlöse aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung im Bereich Fischerei“ .....	183
7	Entschließung des Landtags zum Beitrag „Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben, Verbeamtung von Lehrkräften“.....	186
8	Entschließen des Landtags zum Beitrag: „Migration auf Windows 10 und MS Office 2016“ .....	189
9	Entschließung des Landtags zur Prüfung „Einnahmen und Ausgaben für die Beseitigung und die Vernichtung von Kampfmitteln“.....	193
<b>VII.</b>	<b>Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes.....</b>	<b>197</b>
1	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Nettoerlöse aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung im Bereich Fischerei“ .....	197
2	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Zuwendungen an einen kulturellen Verein“ .....	198
3	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Sondervermögen Ausgleichsabgabe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch“ .....	202
4	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zum Beitrag „Rechtmäßigkeit der Verarbeitung der Daten von Bürgern bei der Übermittlung in Drittländer“ .....	205
<b>VIII.</b>	<b>Berichte nach Medienstaatsvertrag.....</b>	<b>209</b>
1	Einsparvorgaben des NDR.....	210

2	Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Baden-Badener Pensionskasse Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit 2013 bis 2018.....	217
---	--	-----



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote Mecklenburg-Vorpommerns (Landesebene), 1995-2021.....	3
Abbildung 2:	Entwicklung der realen und nominalen bereinigten Ist-Ausgaben, 2000-2021, in Mio. Euro.....	7
Abbildung 3:	Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2021, in Euro je Einwohner.....	9
Abbildung 4:	Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote Mecklenburg-Vorpommerns (Landesebene), 1995-2021.....	11
Abbildung 5:	Ist-Steuereinnahmen und prognostizierte Steuereinnahmen, 2019-2027, in Mio. Euro.....	12
Abbildung 6:	Investitive Ausgaben im Ländervergleich, 1995-2021, in Euro je Einwohner.....	15
Abbildung 7:	Investitionsquoten im Ländervergleich, 1995-2021, in %.....	15
Abbildung 8:	Entwicklung Stellenzahl und Veränderung gegenüber dem Vorjahr, 2012-2023.....	18
Abbildung 9:	Entwicklung Personalausgaben Hauptgruppe 4 relativ und absolut, 2003-2023 (ab 2022 Soll nach HH-Plan).....	20
Abbildung 10:	Handlungsfelder und Einflussfaktoren auf die Aufgabenerfüllung.....	21
Abbildung 11:	Veränderung der Ausgaben der MG 58/59 zzgl. Schutzfondsmittel absolut und in jährlichen Veränderungsraten, 2003-2022.....	29
Abbildung 12:	IT-Ausgaben je Stelle (MG 58/59) zzgl. MV-Schutzfonds (Ist) und Stellenzahl nach Jahren, 2003-2021.....	30
Abbildung 13:	Anteil der IT-Ausgaben zzgl. MV-Schutzfonds an den Gesamtausgaben des Landes, 2003-2021.....	31
Abbildung 14:	Anzahl Fachverfahren nach Alter, gemeldete Ablösebedarfe.....	45
Abbildung 15:	Anzahl der im Jahr 2022 bearbeiteten Richtlinienentwürfe, nach Ressort.....	59
Abbildung 16:	Finanzierungssaldo Mecklenburg-Vorpommerns, 2011-2021, in Mio. Euro.....	69
Abbildung 17:	Entwicklung Einnahme- und Ausgabereste, 2011-2021, in Mio. Euro.....	70
Abbildung 18:	Übersicht über die wesentlichen Fehler nach Kategorien, 2021.....	76
Abbildung 19:	Übersicht über sonstige Fehler nach Kategorien, 2021.....	78
Abbildung 20:	Fehlerquote in der relevanten Grundgesamtheit aller Buchungen des Landes, 2018-2021, in %.....	78
Abbildung 21:	Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres, 2011-2021, in Mio. Euro.....	83
Abbildung 22:	Übersicht über die Aufteilung der Ausgleichsrücklage, 2021, in Mio. Euro.....	84



Abbildung 23: Entwicklung der fundierten und der haushalterischen Schulden zum 31. Dezember 2002-2021, in Mio. Euro.....	89
Abbildung 24: Schuldenstand zum 31.12, 1995-2021, in Euro je EW.....	90
Abbildung 25: Höhe der Vermietungseinkünfte, 2017-2019, in Mio. Euro.....	98
Abbildung 26: Verteilung nach Fehlern je Vorgang.....	150
Abbildung 27: Verteilung nach schweren Fehlern je Vorgang.....	150

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ist-Einnahmen 2018-2021, Soll-Ansätze der Einnahmen 2022, 2023 und 2023* (inkl. Nachtragshaushalt).....	4
Tabelle 2:	Ist-Ausgaben 2018-2021, Soll-Ansätze der Einnahmen 2022, 2023 und 2023* (inkl. Nachtragshaushalt).....	5
Tabelle 3:	Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2021, in Euro je EW.....	10
Tabelle 4:	Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2021, in Euro je EW.....	13
Tabelle 5:	Kernstellen der Landesbehörden und Landesbetriebe je 1.000 Einwohner, Bevölkerungszahl mit Stand jeweils zum 30. Juni eines Jahres, ab 2022 auf Grundlage der Bevölkerungsprognose, Erwerbspersonenzahl im Mecklenburg-Vorpommern.....	19
Tabelle 6:	Doppelbesetzungsmöglichkeiten gem. § 8 HHG in den Haushaltsjahren 2022 und 2023.....	26
Tabelle 7:	Restebildung bei Ausgaben der MG 58/59, 2017-2021, in Euro.....	32
Tabelle 8:	Anteil der Haushaltsreste am Gesamt-Soll MG 58/59, 2017-2021, in %.....	32
Tabelle 9:	Mittelabfluss Digitalisierungsmaßnahmen, 2021.....	33
Tabelle 10:	Mittelabfluss Digitalisierungsmaßnahmen, 2022.....	34
Tabelle 11:	Reifegradmodell für elektronisch angebotene Verwaltungsleistungen.....	37
Tabelle 12:	Umsetzungsstand der zugeordneten OZG-Leistungen zum Stichtag 31. Dezember 2022.....	38
Tabelle 13:	Umsetzung von OZG-Leistungen im Themenfeld „Bauen & Wohnen“ zum Stichtag 31. Dezember 2022.....	39
Tabelle 14:	Gemeldete Fachverfahren nach Ressort.....	43
Tabelle 15:	Anzahl Fachverfahren mit fehlenden Angaben.....	43
Tabelle 16:	Ergebnis der im Jahr 2022 abschließend bearbeiteten Richtlinienentwürfe.....	59
Tabelle 17:	Ausgewiesene Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben bereinigt um Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“, 2020 und 2021, in Euro.....	68
Tabelle 18:	Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2021, in Euro.....	72
Tabelle 19:	Übersicht über das Liegenschaftsvermögen, 2020-2021, in m <sup>2</sup> .....	79
Tabelle 20:	Übersicht über das Vermögen 2020-2021, in Euro.....	81
Tabelle 21:	Kassenbestand und Vermögen, Ende Haushaltsjahr 2021, in Euro....	85
Tabelle 22:	Entwicklung der Schulden von 2020 zu 2021, in Euro.....	88

Tabelle 23:	Entwicklung des Bestands an Sicherheits- und Gewährleistungen von 2020 zu 2021, in Euro.....	91
Tabelle 24:	Beanstandungsquote bei den Werbungskosten.....	101
Tabelle 25:	Übersicht über das Kapitalvermögen an Landesbeteiligungen, 2018 bis 2021, in Euro.....	130
Tabelle 26:	Einhaltung der Drei-Monatsfrist bei Unterrichtungen nach § 69 LHO.....	131
Tabelle 27:	Übersicht über die vorhandenen Verträge zur Arbeitnehmerüberlassung.....	137

# Abkürzungsverzeichnis

ADrs.	Ausschussdrucksache
AmtsBl. M-V	Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
Az.	Aktenzeichen
BeSchaffRL	Richtlinie bei Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung
BesGr.	Besoldungsgruppe
BfH	Beauftragte/Beauftragter für den Haushalt
BFR KMR	Baufachliche Richtlinien Kampfmittelräumung
BHO	Bundshaushaltsordnung
BMWi	Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie
BSI	Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik
Drs.	Drucksache
DVC	Deutsche Verwaltungscloud
DVZ	DVZ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
DVZG	Datenverarbeitungszentrumsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
EfA	Einer-für-Alle
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
eShop	Elektronisches Bestellsystem des LAiV
EW	Einwohner
ForstGAKFöRL M-V	Richtlinie zur Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
KaBeKostVO	Kampfmittelbeseitigungskostenverordnung
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LEKA MV	Landesenergie- und Klimaschutzagentur Mecklenburg-Vorpommern GmbH
LEP	Landesraumentwicklungsprogramms
LHO	Landshaushaltsordnung
LPBK M-V	Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz
LRHG	Landesrechnungshofgesetz

LWaG	Landeswassergesetz
LWKG	Landeswasser- und Küstenschutzgesetz
MG	Maßnahmegruppe
MTW i.L.	MTW Schiffswerft GmbH in Liquidation
OBVG i. L	Ostsee-Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH in Liquidation
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OZG	Onlinezugangsgesetz
sbM	schwerbehinderten und diesen gleichgestellten behinderten Menschen
SDG	Single-Digital-Gateway Verordnung
SDM	Standard-Datenschutzmodell
SoBEZ	Sonder-Bedarfszuweisungen
StALU	Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt
Tz./Tzn.	Textzahl/Textzahlen
UVgO	Unterschwelvenvergabeordnung
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VgG M-V	Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern
VgV	Vergabeverordnung
vITA	verwalteter IT-gestützter Arbeitsplatz
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
ZDMV	Zentrum für Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern
ZENTRA	Projekt „Zentrale Arbeitswelt“

### **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 2023 enthaltenen Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß §§ 97 Abs. 2 und 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) beziehen sich auf die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2021. 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 2021 beschränkt (§ 97 Abs. 3 LHO).





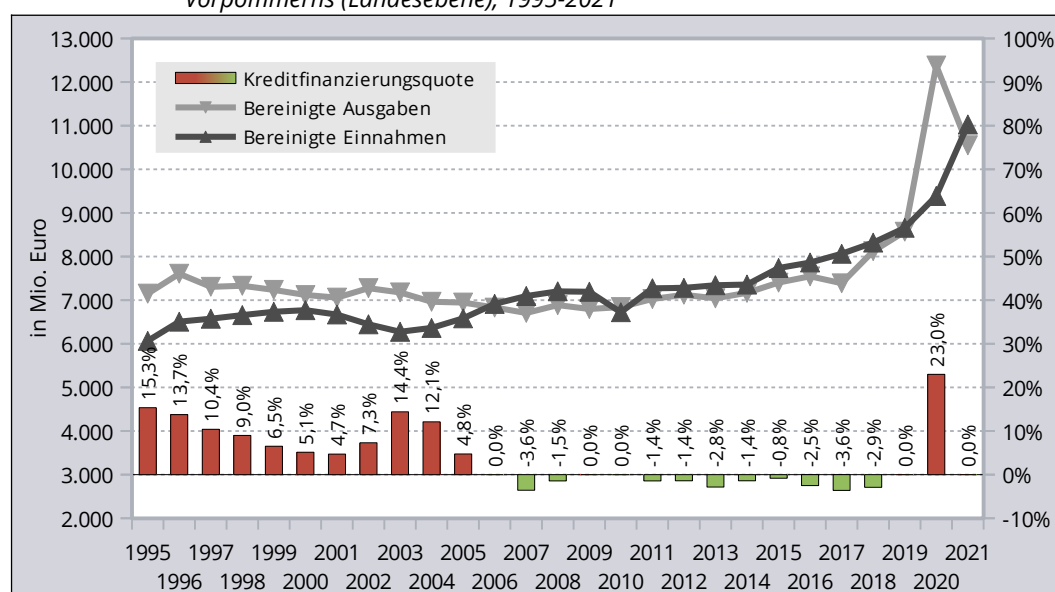
## II. Allgemeiner Teil

### 1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

(4) Zunächst wird die Entwicklung der (bereinigten) Einnahmen und Ausgaben betrachtet. Abbildung 3 zeigt diese sowie die Kreditfinanzierungsquote Mecklenburg-Vorpommerns im Zeitverlauf ab 1995.<sup>1</sup>

(5) 2021 betragen die bereinigten Einnahmen 11.027,4 Mio. Euro. Sie stiegen im Vergleich zum Vorjahr kräftig (+17,5 %, +1.639,5 Mio. Euro). Die bereinigten Ausgaben beliefen sich 2021 auf 10.550,8 Mio. Euro und sanken gegenüber dem Vorjahr merklich (-14,8 %, -1.829,5 Mio. Euro).

Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote Mecklenburg-Vorpommerns (Landesebene), 1995-2021



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(6) Aus dem Unterschiedsbetrag (Saldo) zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben folgt 2021 ein Finanzierungsüberschuss von 476,6 Mio. Euro.

(7) Rechnerisch ergibt sich 2021 für Mecklenburg-Vorpommern eine Kreditfinanzierungsquote von 0,0 %. D. h., dass im Berichtsjahr keine Nettokreditaufnahme ausgewiesen wird.

(8) Die Tabellen 1 und 2 zeigen die wesentlichen Einflussfaktoren für die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts seit 2018 einschließlich der Soll-Ansätze für die Haushaltsjahre 2022 und 2023.

<sup>1</sup> 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. geringfügige Abweichungen zu den Daten in den Tabellen 1 und 2.

Tabelle 1: Ist-Einnahmen 2018-2021, Soll-Ansätze der Einnahmen 2022, 2023 und 2023\* (inkl. Nachtragshaushalt)

<b>Einnahmen</b>	<b>Grupp.-Nr.</b>	<b>Ist 2018</b>	<b>Ist 2019</b>	<b>Ist 2020</b>	<b>Ist 2021</b>	<b>Soll 2022</b>	<b>Soll 2023</b>	<b>Soll 2023*</b>
in Mio. Euro								
<b>Steuern und steuerähnliche Abgaben</b>	0	<b>5.058,3</b>	<b>5.377,6</b>	<b>5.444,9</b>	<b>5.962,9</b>	<b>6.166,3</b>	<b>6.301,1</b>	<b>6.447,6</b>
Steuern		5.042,4	5.360,2	5.427,2	5.944,0	6.147,9	6.282,5	6.427,8
<b>Verwaltungseinnahmen</b>	1	<b>350,1</b>	<b>337,3</b>	<b>322,1</b>	<b>347,2</b>	<b>288,1</b>	<b>276,2</b>	<b>276,2</b>
<b>Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	2	<b>2.427,9</b>	<b>2.345,3</b>	<b>2.897,4</b>	<b>3.410,4</b>	<b>2.274,2</b>	<b>2.192,6</b>	<b>2.407,0</b>
Länderfinanzausgleich		563,1	535,6	-	-	-	-	-
Allgemeine BEZ		224,3	228,0	514,1	609,1	615,0	632,0	699,0
SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		296,3	220,9	-	-	-	-	-
BEZ wegen Kosten politischer Führung		61,4	61,4	72,0	72,0	72,0	72,0	72,0
SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit		64,5	64,5	34,3	34,3	34,3	34,3	10,5
Gemeindesteuerkraft BEZ		-	-	190,2	147,4	140,9	147,9	232,9
BEZ für Forschungsförderung		-	-	5,0	8,8	5,3	7,6	7,6
<b>Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen</b>	3 ohne 31/32	<b>886,4</b>	<b>1.286,1</b>	<b>1.131,5</b>	<b>1.492,3</b>	<b>1.391,2</b>	<b>994,1</b>	<b>1.142,0</b>
Investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	482,2	599,3	723,3	1.306,7	831,6	761,7	781,3
Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	35	353,8	622,1	331,9	99,8	465,8	132,2	260,5
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	50,4	64,7	76,2	85,7	93,8	100,2	100,2
<b>Schuldenaufnahme</b>	31/32	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>2.850,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Gesamteinnahmen</b>		<b>8.722,7</b>	<b>9.346,3</b>	<b>12.645,8</b>	<b>11.212,8</b>	<b>10.119,8</b>	<b>9.763,9</b>	<b>10.272,7</b>
<b>Bereinigte Einnahmen*</b>		<b>8.318,5</b>	<b>8.659,5</b>	<b>9.387,6</b>	<b>11.027,3</b>	<b>9.560,2</b>	<b>9.531,5</b>	<b>9.911,9</b>
<b>Einnahmen</b>	<b>Grupp.-Nr.</b>	<b>Ist 2018</b>	<b>Ist 2019</b>	<b>Ist 2020</b>	<b>Ist 2021</b>	<b>Soll 2022</b>	<b>Soll 2023</b>	<b>Soll 2023*</b>
relative Abweichung zum Vorjahr								
<b>Steuern und steuerähnliche Abgaben</b>	0	<b>4,4%</b>	<b>6,3%</b>	<b>1,3%</b>	<b>9,5%</b>	<b>3,4%</b>	<b>2,2%</b>	<b>4,6%</b>
Steuern		4,5%	6,3%	1,3%	9,5%	3,4%	2,2%	4,6%
<b>Verwaltungseinnahmen</b>	1	<b>-4,3%</b>	<b>-3,7%</b>	<b>-4,5%</b>	<b>7,8%</b>	<b>-17,0%</b>	<b>-4,1%</b>	<b>-4,1%</b>
<b>Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	2	<b>3,6%</b>	<b>-3,4%</b>	<b>23,5%</b>	<b>17,7%</b>	<b>-33,3%</b>	<b>-3,6%</b>	<b>5,8%</b>
Länderfinanzausgleich		6,6%	-4,9%	-	-	-	-	-
Allgemeine BEZ		3,1%	1,6%	125,5%	18,5%	1,0%	2,8%	13,7%
SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		-21,4%	-25,5%	-	-	-	-	-
BEZ wegen Kosten politischer Führung		0,0%	0,0%	17,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit		-35,1%	0,0%	-46,8%	0,0%	0,0%	0,0%	-69,4%
Gemeindesteuerkraft BEZ		-	-	-	-22,5%	-4,4%	5,0%	65,3%
BEZ für Forschungsförderung		-	-	-	76,7%	-39,8%	43,4%	43,4%
<b>Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen</b>	3 ohne 31/32	<b>63,8%</b>	<b>45,1%</b>	<b>-12,0%</b>	<b>31,9%</b>	<b>-6,8%</b>	<b>-28,5%</b>	<b>-17,9%</b>
Investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	10,3%	24,3%	20,7%	80,6%	-36,4%	-8,4%	-6,0%
Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	35	495,6%	75,8%	-46,6%	-69,9%	366,6%	-71,6%	-44,1%
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	12,9%	28,4%	17,8%	12,5%	9,4%	6,9%	6,9%
<b>Schuldenaufnahme</b>	31/32	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Gesamteinnahmen</b>		<b>6,8%</b>	<b>7,1%</b>	<b>35,3%</b>	<b>-11,3%</b>	<b>-9,7%</b>	<b>-3,5%</b>	<b>1,5%</b>
<b>Bereinigte Einnahmen*</b>		<b>4,1%</b>	<b>4,1%</b>	<b>8,4%</b>	<b>17,5%</b>	<b>-13,3%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>3,7%</b>

\* 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 2018-2021, Soll-Ansätze der Einnahmen 2022, 2023 und 2023\* (inkl. Nachtragshaushalt)

Ausgaben in Mio. Euro	Grupp.- Nr.	Ist 2018	Ist 2019	Ist 2020	Ist 2021	Soll 2022	Soll 2023	Soll 2023*
<b>Personalausgaben</b>	4	<b>2.033,8</b>	<b>2.109,9</b>	<b>2.232,4</b>	<b>2.305,3</b>	<b>2.505,4</b>	<b>2.637,5</b>	<b>2.637,5</b>
<b>Sächliche Verwaltungsausgaben</b>	51-54	<b>455,2</b>	<b>459,7</b>	<b>461,4</b>	<b>500,0</b>	<b>545,7</b>	<b>548,7</b>	<b>578,7</b>
<b>Zinsausgaben am Kreditmarkt</b>	57	<b>212,8</b>	<b>197,7</b>	<b>193,0</b>	<b>166,1</b>	<b>168,3</b>	<b>221,5</b>	<b>236,5</b>
<b>Tilgungsausgaben am Kreditmarkt</b>	59	<b>231,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	6	<b>4.285,7</b>	<b>4.241,8</b>	<b>7.995,6</b>	<b>5.542,8</b>	<b>5.041,6</b>	<b>4.879,2</b>	<b>5.255,0</b>
Kommunaler Finanzausgleich		1.014,7	1.047,0	1.268,9	1.243,0	1.307,1	1.274,9	1.339,1
Soziale Leistungen		1.571,3	1.607,4	1.831,9	1.874,6	2.113,8	2.076,0	2.248,1
Schuldendiensthilfen		0,2	0,1	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Investitionsausgaben</b>	7,8	<b>1.131,7</b>	<b>1.543,0</b>	<b>1.473,6</b>	<b>2.007,6</b>	<b>1.689,2</b>	<b>1.483,5</b>	<b>1.571,5</b>
Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	237,8	259,0	271,1	286,4	262,3	267,7	267,7
sonstige Sachinvestitionen	81,82	63,0	54,7	73,3	79,0	151,6	80,2	80,2
Investitionsförderung	83-89	1.044,6	1.229,4	1.129,1	1.642,2	1.275,2	1.135,6	1.223,6
Kommunaler Finanzausgleich		138,3	141,4	221,7	210,7	207,0	147,0	207,0
<b>Besondere Finanzierungsausgaben</b>	9	<b>366,9</b>	<b>775,4</b>	<b>265,4</b>	<b>661,9</b>	<b>133,9</b>	<b>-48,0</b>	<b>-48,0</b>
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	316,5	710,8	189,2	576,1	40,1	1,7	1,7
Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Globale Mehr- und Minderausgaben	97	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-150,0	-150,0
Haushaltstechnische Verrechnungen	98	50,4	64,7	76,2	85,7	93,8	100,2	100,2
<b>Gesamtausgaben</b>		<b>8.722,7</b>	<b>9.346,3</b>	<b>12.645,8</b>	<b>11.212,8</b>	<b>10.119,8</b>	<b>9.763,9</b>	<b>10.272,7</b>
<b>Bereinigte Ausgaben*</b>		<b>8.124,3</b>	<b>8.570,9</b>	<b>12.380,4</b>	<b>10.551,0</b>	<b>9.986,0</b>	<b>9.661,9</b>	<b>10.170,7</b>
Ausgaben relative Abweichung zum Vorjahr	Grupp.- Nr.	Ist 2018	Ist 2019	Ist 2020	Ist 2021	Soll 2022	Soll 2023	Soll 2023*
<b>Personalausgaben</b>	4	<b>3,7%</b>	<b>3,7%</b>	<b>5,8%</b>	<b>3,3%</b>	<b>8,7%</b>	<b>5,3%</b>	<b>5,3%</b>
<b>Sächliche Verwaltungsausgaben</b>	51-54	<b>6,9%</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,4%</b>	<b>8,4%</b>	<b>9,1%</b>	<b>0,6%</b>	<b>6,1%</b>
<b>Zinsausgaben am Kreditmarkt</b>	57	<b>0,4%</b>	<b>-7,1%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-13,9%</b>	<b>1,3%</b>	<b>31,6%</b>	<b>40,5%</b>
<b>Tilgungsausgaben am Kreditmarkt</b>	59	<b>-11,7%</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	6	<b>10,3%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>88,5%</b>	<b>-30,7%</b>	<b>-9,0%</b>	<b>-3,2%</b>	<b>4,2%</b>
Kommunaler Finanzausgleich		2,7%	3,2%	<b>21,2%</b>	-2,0%	5,2%	-2,5%	2,4%
Soziale Leistungen		6,1%	2,3%	<b>14,0%</b>	2,3%	12,8%	-1,8%	6,4%
Schuldendiensthilfen		-50,0%	-50,0%	-	-	-	-	-
<b>Investitionsausgaben</b>	7,8	<b>27,0%</b>	<b>36,3%</b>	<b>-4,5%</b>	<b>36,2%</b>	<b>-15,9%</b>	<b>-12,2%</b>	<b>-7,0%</b>
Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	7,3%	8,9%	<b>4,7%</b>	5,7%	-8,4%	2,0%	2,0%
sonstige Sachinvestitionen	81,82	12,8%	-13,2%	<b>34,1%</b>	7,7%	92,0%	-47,1%	-47,1%
Investitionsförderung	83-89	70,2%	17,7%	<b>-8,2%</b>	45,4%	-22,3%	-10,9%	-4,0%
Kommunaler Finanzausgleich		-1,0%	2,2%	<b>56,8%</b>	-5,0%	-1,8%	-29,0%	0,0%
<b>Besondere Finanzierungsausgaben</b>	9	<b>-29,1%</b>	<b>111,4%</b>	<b>-65,8%</b>	<b>149,4%</b>	<b>-79,8%</b>	<b>-135,9%</b>	<b>-135,9%</b>
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	-33,0%	124,6%	<b>-73,4%</b>	204,5%	-93,0%	-95,7%	-95,7%
Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96	-	-	-	-	-	-	-
Globale Mehr- und Minderausgaben	97	-	-	-	-	-	-	-
Haushaltstechnische Verrechnungen	98	12,9%	28,4%	17,8%	12,5%	9,4%	6,9%	6,9%
<b>Gesamtausgaben</b>		<b>6,8%</b>	<b>7,1%</b>	<b>35,3%</b>	<b>-11,3%</b>	<b>-9,7%</b>	<b>-3,5%</b>	<b>1,5%</b>
<b>Bereinigte Ausgaben*</b>		<b>10,0%</b>	<b>5,5%</b>	<b>44,4%</b>	<b>-14,8%</b>	<b>-5,4%</b>	<b>-3,2%</b>	<b>1,9%</b>

\* 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.

(9) Tabelle 1 zeigt die Einnahmeseite. Im Vergleich zu 2020 sind die Steuern und steuerähnlichen Abgaben des Landes gestiegen (+9,5 %, +518,1 Mio. Euro). Darunter stiegen betragsmäßig insbesondere die Umsatzsteuereinnahmen (+7,9 %, 235,2 Mio. Euro). Die Verwaltungseinnahmen erreichten 2021 mit 347,2 Mio. Euro (+7,8 %, +25,1 Mio. Euro) fast wieder das Niveau von 2018. Die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen erhöhten sich 2021 auf 3.410,4 Mio. Euro (+17,7 %, +513,1 Mio. Euro). Darunter stiegen die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) merklich von 514,1 Mio. Euro (2020) auf 609,1 Mio. Euro (2021). Die finanzkraftunabhängig gewährten und regelmäßig überprüften SoBEZ für strukturelle Arbeitslosigkeit (34,3 Mio. Euro) und die SoBEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (72,0 Mio. Euro) blieben im Vergleich zu 2020 konstant. Dagegen sanken die Gemeindesteuerkraft-BEZ auf 147,4 Mio. Euro (-22,5 %, -42,8 Mio. Euro). Die BEZ für Forschungsförderung stiegen auf 8,8 Mio. Euro an (+76,7 %, +3,8 Mio. Euro). Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und die besonderen Finanzierungseinnahmen beliefen sich auf 1.492,3 Mio. Euro (+32,9 %, +360,8 Mio. Euro). Hierunter fallen u. a. die Einnahmen aus dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“.

(10) Das Finanzministerium merkt an, dass neben den Effekten des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“ bei den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben auch die corona-bedingten Zuweisungen des Bundes von rd. 694 Mio. Euro die Einnahmen und Ausgaben des Landes erhöht haben.

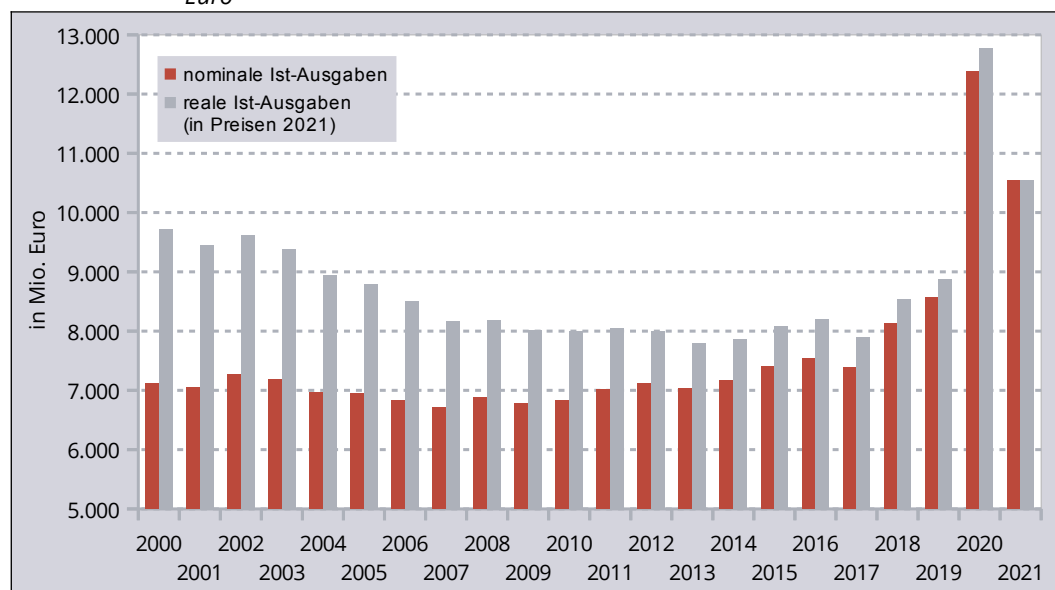
(11) Tabelle 2 zeigt die Ausgabeseite. Der kontinuierliche Anstieg der Personalausgaben setzte sich auch 2021 fort. Sie betragen 2.305,3 Mio. Euro (+3,3 %, +72,9 Mio. Euro). Die sächlichen Verwaltungsausgaben stiegen um 38,6 Mio. Euro auf 500,0 Mio. Euro (+8,4 %). Die Zinsausgaben am Kreditmarkt beliefen sich 2021 auf 166,1 Mio. Euro (-13,9 %, -26,8 Mio. Euro). Hinzuzurechnen sind noch weitere 29,2 Mio. Euro Zinsausgaben, die für Schulden bei Sondervermögen anfielen. Insgesamt wurden damit 195,3 Mio. Euro für Zinsen verausgabt (10,2 %, -22,2 Mio. Euro). Kredittilgungen wurden für 2021 nicht ausgewiesen. Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (mit Ausnahme für Investitionen) sanken im Vergleich zu 2020 auf 5.542,8 Mio. Euro (-30,7 %, -2.452,8 Mio. Euro). 2020 wurde hier die haushalterische Zuführung von 2.850 Mio. Euro aus dem Kernhaushalt an das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ gebucht. Die Landeszuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs blieben mit 1.243,0 Mio. Euro (-2,0 %, -25,9 Mio. Euro) annähernd auf dem Niveau von 2020. Nochmals leicht gestiegen sind dagegen die Ausgaben für Soziale Leistungen. Sie betragen 2021 1.874,6 Mio. Euro (+2,3 %, +42,7 Mio. Euro). Schuldendiensthilfen wurden 2021 nicht geleistet.

Gegenüber 2020 sind die Investitionsausgaben um 534,1 Mio. Euro auf 2.007,6 Mio. Euro gestiegen. Dies ist ein Plus von 36,2 %. Während darunter die Ausgaben für Baumaßnahmen und sonstige Sachinvestitionen nur leicht stiegen, wurden die Investitionsförderungen kräftig erhöht. Sie betragen 2021 1.642,2 Mio. Euro (+45,4 %, +513,1 Mio. Euro). Allerdings zählen zu den Investitionsförderungen auch die 2021 geleisteten Zuführungen an die Sondervermögen „Förderung der Universitätsmedizin des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ (360 Mio. Euro) und „Breitbandausbau in Mecklenburg-Vorpommern“ (200 Mio. Euro) und überzeichnen damit die Investitionen. Die besonderen Finanzierungsausgaben stiegen im Gegensatz zu

2020 um 396,5 Mio. Euro auf 661,9 Mio. Euro (+149,4 %). Davon hat das Finanzministerium allein die Ausgleichsrücklage um 449 Mio. Euro gestärkt.

(12) Abbildung 2 zeigt die nominalen bereinigten Ist-Ausgaben im Vergleich zu den realen bereinigten Ist-Ausgaben im Zeitverlauf seit 2000. Letztere Größe stellt die bereinigten Ist-Ausgaben inflationsbereinigt dar. Der Vergleich beider Kennzahlen zeigt, ob das Land mehr ausgegeben hat, weil das Preisniveau gestiegen ist (Preiseffekt) oder ob tatsächlich das Ausgabenvolumen gestiegen ist (Mengeneffekt).

Abbildung 2: Entwicklung der realen und nominalen bereinigten Ist-Ausgaben, 2000-2021, in Mio. Euro



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(13) Nominal haben sich die bereinigten Ausgaben von 7.118 Mio. Euro (2000) auf 10.551 Mio. Euro (2021) erhöht. Dies ist ein Plus von 3.433 Mio. Euro oder 48,2 %.

Real und damit inflationsbereinigt haben sich die Ausgaben im selben Zeitraum nur um 8,6 % erhöht. In Preisen von 2021 stiegen die Ausgaben entsprechend um 831,7 Mio. Euro. Die in Abbildung 2 deutlich erkennbaren Ausgabenreduzierungen zeigen die Sparanstrengungen des Landes in der Vergangenheit. Diesen Konsolidierungspfad hat es jedoch nicht erst mit dem Beginn der Corona-Pandemie verlassen, sondern bereits 2018.

(14) Ausgaben dämpfende und Effizienz erhöhende Maßnahmen sind erforderlich, um auf den jahrelang erfolgreich beschrittenen Konsolidierungspfad zurückzukehren. Das Land sollte dazu alle vorhandenen Möglichkeiten und Stellschrauben nutzen und sich an den vom Landesrechnungshof abgeleiteten 10 Säulen für eine tragfähige Finanzpolitik orientieren.<sup>2</sup> Nur dann lassen sich unvorhersehbare Ereignisse wie Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen grundsätzlich ohne Schuldenaufnahme bewerkstelligen und kann Wachstum etwa durch Investitionen herbeigeführt werden.

<sup>2</sup> Vgl. dazu den Abschnitt IV.5.

## 2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich

(15) Anhand von vier Kennzahlen wird im folgenden Abschnitt die Finanzlage der Flächenländer Deutschlands 2021 dargestellt (vgl. Abbildung 3).

(16) Einen ersten Überblick über die finanzielle Situation der Länderhaushalte 2021 gibt der Finanzierungssaldo. Sieben Länder wiesen einen negativen Finanzierungssaldo aus. Das höchste Defizit hatte Brandenburg mit 356 Euro je Einwohner. Mit Abstand folgt Nordrhein-Westfalen mit 271 Euro je Einwohner. Rheinland-Pfalz weist mit 560 Euro je Einwohner den höchsten Überschuss aus. Mecklenburg-Vorpommern folgt mit 296 Euro je Einwohner.

(17) Die Zinsausgaben (am Kreditmarkt) sind ein Indikator für die fiskalischen Belastungen, die sich aus der in der Vergangenheit aufgehäuften Verschuldung ergeben. Die niedrigsten Zinsausgaben hat Sachsen mit 19 Euro je Einwohner. Das Saarland weist mit 256 Euro den höchsten Wert aus. Mecklenburg-Vorpommerns Zinslast betrug im Berichtsjahr 103 Euro je Einwohner und lag damit auf einem mittleren Niveau im Ländervergleich.

(18) 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. Mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt (-757 Euro je Einwohner) konnten alle Länder 2021 einen Überschuss erreichen. Die Überschüsse liegen in einer Spannweite von 13 Euro (Niedersachsen) bis 1.121 Euro (Rheinland-Pfalz). Mecklenburg-Vorpommern erreichte mit 1.081 den zweithöchsten Überschuss.

(19) 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 193 Euro (Niedersachsen) und 988 Euro (Bayern). Mecklenburg-Vorpommern wies mit 831 Euro den zweithöchsten Wert auf.<sup>3</sup>

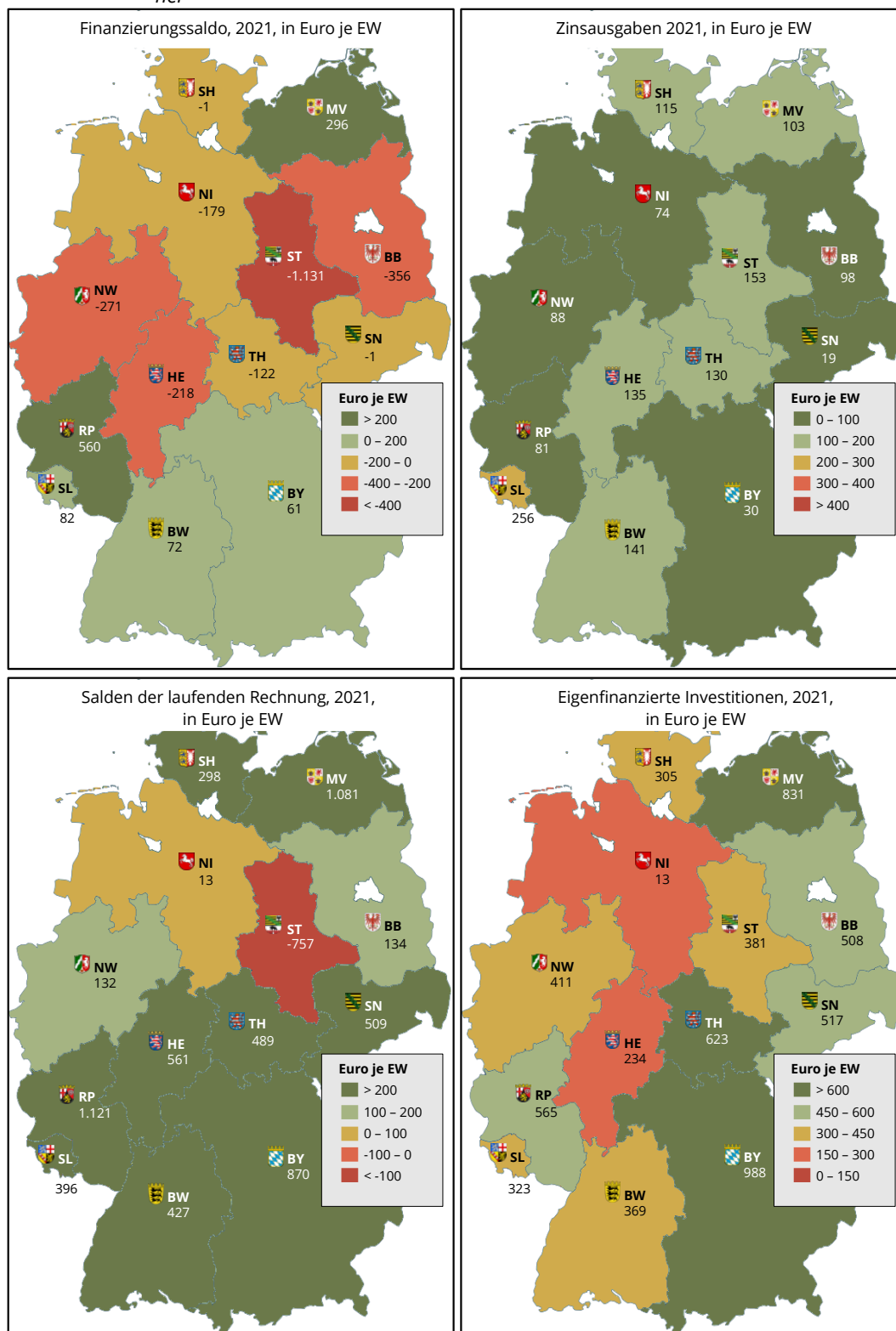
(20) Das Finanzministerium weist darauf hin, dass die Länderdaten 2020 und 2021 nur eingeschränkt vergleichbar seien. Grund dafür seien unterschiedliche Ansätze im buchungsmäßigen Umgang mit der Corona-Pandemie.

(21) Der Landesrechnungshof greift bei seinen länderübergreifenden Analysen auf Daten der amtlichen Statistik zurück. Da diese nach bundeseinheitlichen und gesetzlich festgelegten Maßstäben erhoben und aufbereitet werden, sind sie weiterhin belastbar und aussagekräftig.

---

<sup>3</sup> Die Investitionsausgaben Mecklenburg-Vorpommerns sind 2021 u. a. aufgrund der Zuführungen an Sondervermögen überzeichnet (vgl. Tz. 13).

Abbildung 3: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2021, in Euro je Einwohner



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.



## 1 Einnahmen des Landes 2021

(22) Im folgenden Abschnitt werden die Einnahmen des Landes mit dem Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West (FFW) verglichen.<sup>4</sup> Weitere Vergleichsgruppe ist der Durchschnitt der ostdeutschen Länder (FO).

Die einzelnen Einnahmepositionen werden in Euro je Einwohner dargestellt. Zudem werden die Einnahmeunterschiede zu den FFW und den FO auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns hochgerechnet, um zu zeigen, in welchen Einnahmebereichen Unterschiede in welcher Höhe bestehen.

(23) Das Finanzministerium führt aus, dass Rheinland-Pfalz 2021 ein Zahlerland im bundesweiten Finanzausgleich gewesen sei und daher nicht als finanzschwach bezeichnet werden könne.

(24) Der Landesrechnungshof merkt an, dass der Wechsel vom Nehmer- zum Geberland auf einem Einmaleffekt im Zusammenhang mit einer Steuerzahlung eines einzelnen Unternehmens beruht. Es ist daher nicht sachgerecht, Rheinland-Pfalz in der Vergleichsgruppe zu ersetzen.

(25) Die bereinigten Einnahmen betragen 2021 einwohnerbezogen 6.845 Euro. Sie lagen damit 1.012 Euro Euro je Einwohner bzw. 17,3 % höher als 2020. Zu den Vergleichsgruppen weist Mecklenburg-Vorpommern rechnerische Mehreinnahmen in Höhe von 2.594 Mio. Euro (FFW) bzw. 2.255 Mio. Euro (FO) auf (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2021, in Euro je EW

	MV	FFW	FO	rechnerische Mehr-/Mindereinnahmen	
				FFW	FO
Bevölkerung 30. Juni 2021	1.610.923	16.014.464	10.862.417		
<b>Einnahmeart</b>	in Euro je EW			in Mio. Euro	
<b>Einnahmen der laufenden Rechnung</b>	<b>5.985</b>	<b>5.129</b>	<b>5.239</b>	<b>1.380</b>	<b>1.201</b>
darunter:					
Steuereinnahmen	3.690	3.764	3.606	-119	135
Einnahmen aus Wirtschaftstätigkeit	38	38	28	0	17
Laufende Zahlungen vom Bund	1.550	986	1.278	908	438
Gebühren und sonstige Entgelte	73	58	53	23	32
<b>Einnahmen der Kapitalrechnung</b>	<b>860</b>	<b>106</b>	<b>225</b>	<b>1.214</b>	<b>1.023</b>
darunter:					
Vermögensveräußerungen	8	1	2	12	10
Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen	712	87	127	1.006	942
Zuschüsse für Investitionen von der EU	81	5	71	122	16
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>6.845</b>	<b>5.235</b>	<b>5.464</b>	<b>2.594</b>	<b>2.225</b>

Quelle: ZDL: eigene Berechnungen.

(26) Auch die laufenden Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns erhöhten sich gegenüber 2020. Bezogen auf die Einwohner lagen diese bei 5.985 Euro. 2020 beliefen sie sich noch auf 4.943 Euro. Gegenüber den FFW und den FO bestehen mit

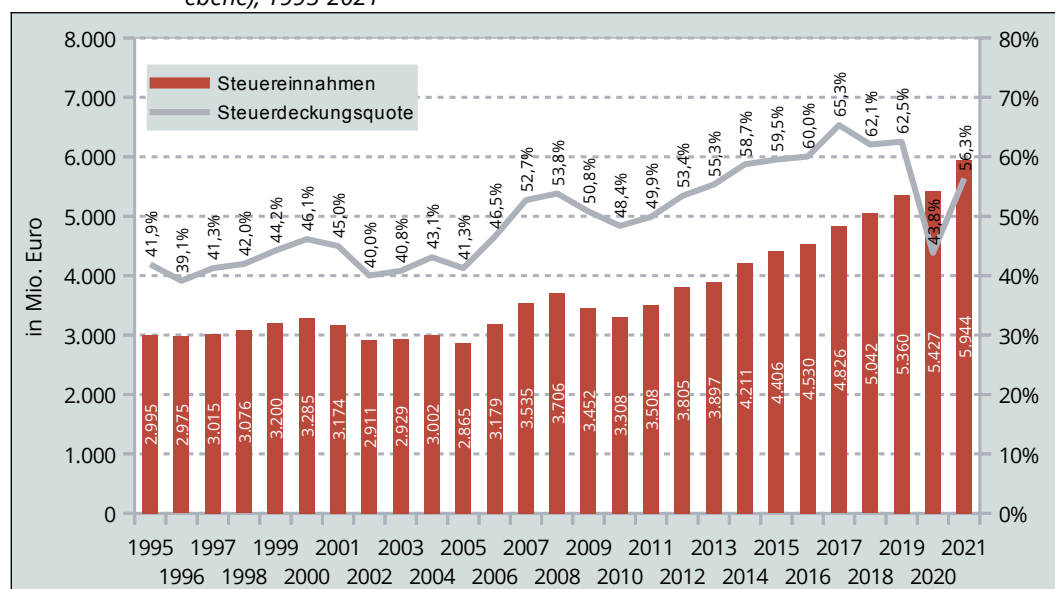
<sup>4</sup> Das sind Saarland, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

1.380 Mio. Euro bzw. 1.201 Mio. Euro auch 2021 erhebliche rechnerische Mehreinnahmen. Wesentliche Ursache sind die laufenden Zahlungen vom Bund. Hieraus resultieren Mehreinnahmen von hochgerechnet 908 Mio. Euro (FFW) und 438 Mio. Euro (FO).

(27) Die Steuereinnahmen des Landes erreichten 2021 3.690 Euro je Einwohner. Die FFW erzielten höhere Einnahmen von 3.764 Euro je Einwohner. Die FO nahmen mit 3.606 Euro je Einwohner weniger ein. Daraus ergeben sich Mindereinnahmen von 119 Mio. Euro gegenüber den FFW und Mehreinnahmen von 135 Mio. Euro gegenüber den FO.

(28) Abbildung 4 zeigt, dass die Steuereinnahmen 2021 mit 5.944,2 Mio. Euro auf einen bislang noch nicht erreichten Höchstwert gestiegen sind. Gegenüber 2020 ist ein Plus von 517 Mio. Euro bzw. 9,5 % zu verzeichnen.

Abbildung 4: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote Mecklenburg-Vorpommerns (Landesebene), 1995-2021



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(29) Durch den Anstieg der Steuereinnahmen ist auch die Steuerdeckungsquote<sup>5</sup> gestiegen. Lag sie 2020 noch bei 43,8 %, stieg sie 2021 auf 56,3 %. Damit wird wieder mehr als die Hälfte der Landesausgaben aus Steuermitteln finanziert. Gleichwohl konnte das Niveau von vor der Corona-Pandemie noch nicht wieder erreicht werden.

(30) Das Finanzministerium weist darauf hin, dass wegen der Neuregelung des bundesweiten Finanzausgleichs ab 2020 eine Vergleichbarkeit der Steuereinnahmen mit den Vorjahren nur noch eingeschränkt gegeben sei. Dies beträfe im Bereich der Steuereinnahmen insbesondere den Anteil des Landes an der Umsatzsteuer, der durch die Neuregelung deutlich höher ausfalle.

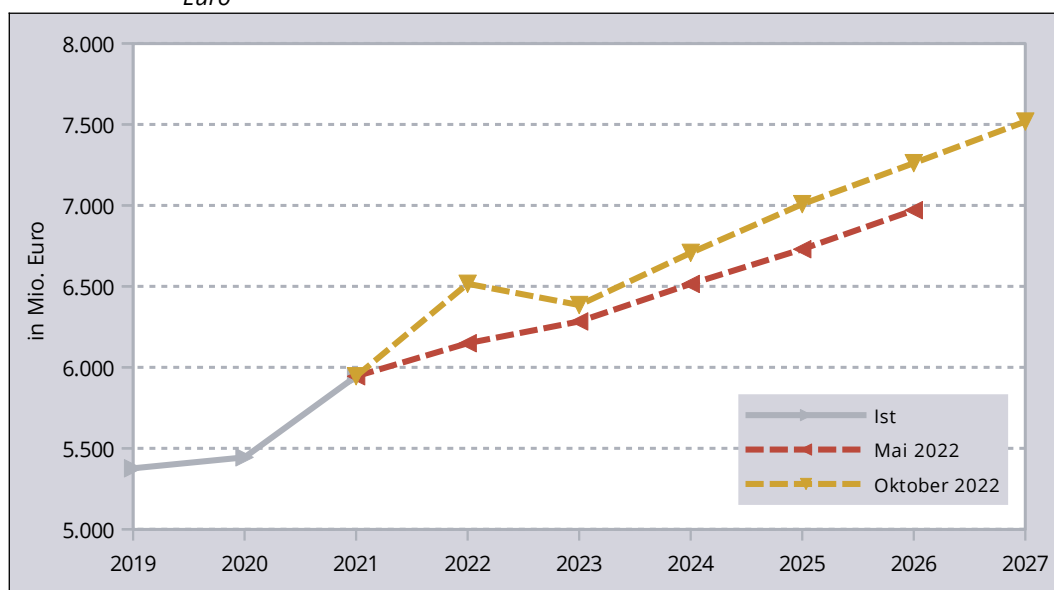
<sup>5</sup> Die Steuerdeckungsquote berechnet sich aus dem Verhältnis von Steuereinnahmen und bereinigten Ausgaben.

(31) Der Landesrechnungshof verweist auf seine Ausführungen zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die zu einer positiven Niveaushiftung bei den Steuereinnahmen führte.<sup>6</sup>

(32) Abbildung 5 stellt insbesondere das Ergebnis der regionalisierten Frühjahrs-Steuerschätzung 2022 und das Ergebnis der regionalisierten Herbst-Steuerschätzung 2022 dar. Die Basis bilden die jeweils vom Arbeitskreis Steuerschätzungen prognostizierten Steuereinnahmen.

Mit Blick auf die aktuelle Steuerschätzung erhöhen sich die Steuereinnahmen Mecklenburg-Vorpommerns von 5.945,2 Mio. Euro (Ist-Ergebnis) 2021 auf 7.517,8 Mio. Euro 2027. Das Land kann in allen Schätzjahren mit Mehreinnahmen rechnen.

Abbildung 5: Ist-Steuereinnahmen und prognostizierte Steuereinnahmen, 2019-2027, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

(33) Diese prognostizierten Mehreinnahmen dürfen jedoch nicht dazu verleiten, zusätzliche kostenträchtige Ausgabenprogramme aufzulegen. Vielmehr sollte ein Teil der Mehreinnahmen für eine tatsächliche Schuldentilgung verwendet werden. Weitere Vorsorgemaßnahmen zur Defizitvermeidung z. B. über Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage sollten dagegen erst getroffen werden, wenn ein zwingender Bedarf festgestellt ist. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Mittel aus der Ausgleichsrücklage strukturelle Probleme und Anpassungsbedarfe überdecken und das notwendige Handeln verzögern. Dazu kommt es z. B. dann, wenn Haushalte aufgestellt werden, bei denen der Ausgleich nur durch Rücklagenentnahme erreicht wird. Dies war z. B. beim Doppelhaushalt 2020/2021 der Fall.

## 2 Ausgaben des Landes 2021

(34) Der folgende Abschnitt analysiert die Ausgabeseite des Landeshaushalts. Dabei werden sowohl die laufenden Ausgaben als auch die Investitionsausgaben näher

<sup>6</sup> Vgl. u. a. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2022, S. 5 und Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2021, S. 26.

untersucht. Dazu werden die Ausgaben des Landes mit denen der FFW und FO verglichen.

Die einzelnen Ausgabepositionen werden in Euro je Einwohner dargestellt. Zudem werden die Ausgabeunterschiede zu den FFW und den FO auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns hochgerechnet, um zu zeigen, in welchen Ausgabenbereichen Unterschiede in welcher Höhe bestehen. (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2021, in Euro je EW

	MV	FFW	FO	rechnerische Mehr-/Minderausgaben	
				FFW	FO
Bevölkerung 30. Juni 2021	1.610.923	16.014.464	10.862.417		
<b>Ausgabeart</b>	in Euro je EW			in Mio. Euro	
<b>Ausgaben der laufenden Rechnung</b>	<b>4.904</b>	<b>4.756</b>	<b>5.075</b>	<b>238</b>	<b>-275</b>
darunter:					
Personalausgaben insgesamt	1.431	1.711	1.317	-452	183
davon:					
aktives Personal	1.297	1.203	1.188	151	176
Versorgung	134	509	130	-603	7
Laufender Sachaufwand	439	297	426	229	21
Zinsausgaben am Kreditmarkt	103	94	86	14	28
Laufende Zahlungen an Gemeinden	1.729	1.403	1.509	525	355
Laufende Zahlungen an Zweckverbände	1	29	52	-45	-82
Sozialausgaben	92	74	156	29	-103
Zahlungen an soziale Einrichtungen	125	176	170	-83	-73
Zahlungen an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen	624	510	810	183	-300
<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	<b>1.645</b>	<b>420</b>	<b>723</b>	<b>1.973</b>	<b>1.485</b>
darunter:					
Sachinvestitionen	227	63	132	264	153
Vermögensübertragungen an Gemeinden	434	106	252	527	292
Vermögensübertragungen an Sondervermögen	364	36	21	529	554
Vermögensübertragungen an Zweckverbände	3	2	11	2	-14
Investive Zuschüsse an sonstige Bereiche	144	100	266	71	-197
Darlehen/Gewährleistungen	72	24	29	77	69
Erwerb von Beteiligungen	0	3	3	-5	-5
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>6.550</b>	<b>5.177</b>	<b>5.798</b>	<b>2.211</b>	<b>1.211</b>

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(35) Die bereinigten Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns beliefen sich 2021 auf 6.550 Euro je Einwohner. Im Vergleich zum Vorjahr sind sie um rd. 1.143 Euro je Einwohner gesunken. Dies entspricht einer Minderung von 14,9 %. Die bereinigten Ausgaben der FFW blieben mit 5.117 Euro je Einwohner im Vergleich zu 2020 (5.123 Euro je Einwohner) nahezu konstant. Einen Anstieg der bereinigten Ausgaben von 5.552 Euro je Einwohner (2020) auf 5.798 Euro je Einwohner (2021) verzeichneten auch die FO. Die rechnerischen Mehrausgaben betragen gegenüber den FFW

2.211 Mio. Euro und gegenüber den FO 1.211 Mio. Euro. Diese Differenz ergibt sich insbesondere durch die höheren Ausgaben der Kapitalrechnung.

(36) 2021 hatte Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den FFW höhere laufende Ausgaben. Während bei den FFW 4.756 Euro je Einwohner anfielen, waren es in Mecklenburg-Vorpommern 4.904 Euro. Daraus ergeben sich Mehrausgaben von rechnerisch 238 Mio. Euro. Die FO hatten mit 5.075 Euro je Einwohner hingegen höhere laufende Ausgaben. Die Minderausgaben für Mecklenburg-Vorpommern belaufen sich auf 275 Mio. Euro.

(37) Personalausgaben stellen für die Länderhaushalte eine wichtige Ausgabeposition dar. Sie sind eine Stellschraube für zukunftsfeste Finanzen. Mit Blick auf die FO hat Mecklenburg-Vorpommern Mehrausgaben von 114 Euro je Einwohner. Dies entspricht auf die Einwohnerzahl des Landes hochgerechneten Mehrausgaben von rd. 183 Mio. Euro. Sie sind vor allem auf die höheren Ausgaben für das aktive Personal von 176 Mio. Euro zurückzuführen. Im Vergleich mit den FFW kann Mecklenburg-Vorpommern hierbei jedoch weiterhin mit Minderausgaben aufwarten. Die Personalausgaben liegen 280 Euro je Einwohner unter denen der FFW. Hochgerechnet resultieren daraus Minderausgaben von 452 Mio. Euro. Diese sind vor allem auf die höheren Versorgungslasten der FFW zurückzuführen, die 375 Euro je Einwohner über dem Wert Mecklenburg-Vorpommerns lagen. Gleichzeitig geben die FFW 94 Euro je Einwohner bzw. hochgerechnet 151 Mio. Euro weniger für ihr aktives Personal aus.

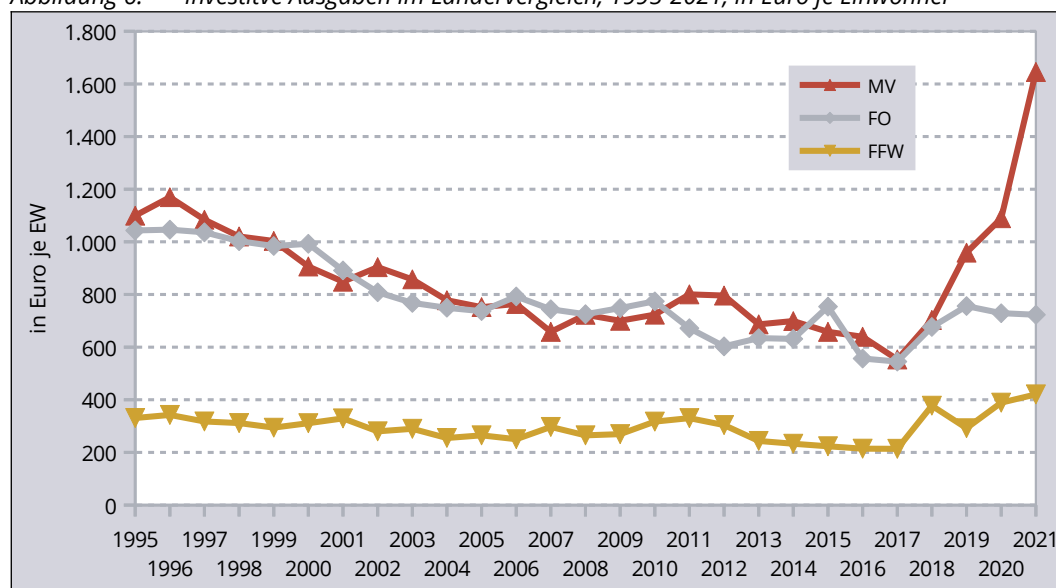
(38) Die laufenden Zahlungen Mecklenburg-Vorpommerns an Gemeinden liegen nach wie vor deutlich über denen der FFW und FO. Im Vergleich zu den FFW tätigte das Land rechnerische Mehrausgaben von 525 Mio. Euro. Gegenüber den FO betragen diese Mehrausgaben 355 Mio. Euro. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Vermögensübertragungen bzw. die investiven Zahlungen an Gemeinden. Die rechnerischen Mehrausgaben lagen bei 537 Mio. Euro (FFW) und 292 Mio. Euro (FO).

(39) Besondere Aufmerksamkeit ist den investiven Ausgaben zu widmen. 2021 beliefen sich diese auf 2.650,4 Mio. Euro bzw. 1.645 Euro je Einwohner. Im Vergleich zu 2021 sind sie um 896,7 Mio. Euro bzw. 555 Euro je Einwohner gestiegen. Die FO investierten 2021 annähernd auf dem gleichen Niveau wie 2020. Die investiven Ausgaben sanken unmerklich um 6 Euro je Einwohner auf 723 Euro je Einwohner. Bei den FFW hingegen erhöhten sich diese um 31 Euro je Einwohner auf 420 Euro je Einwohner.

(40) Im Vergleich zu den FFW und FO weist Mecklenburg-Vorpommern 2021 erneut ein deutlich höheres Investitionsniveau auf. Ein wesentlicher Teil der Mehrausgaben resultiert jedoch aus den vergleichsweise hohen Vermögensübertragungen an Gemeinden und an Sondervermögen.

(41) Die in Abbildung 6 dargestellten investiven Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns sind mit Blick auf die Zuführungen an Sondervermögen mindestens seit 2019 überzeichnet.

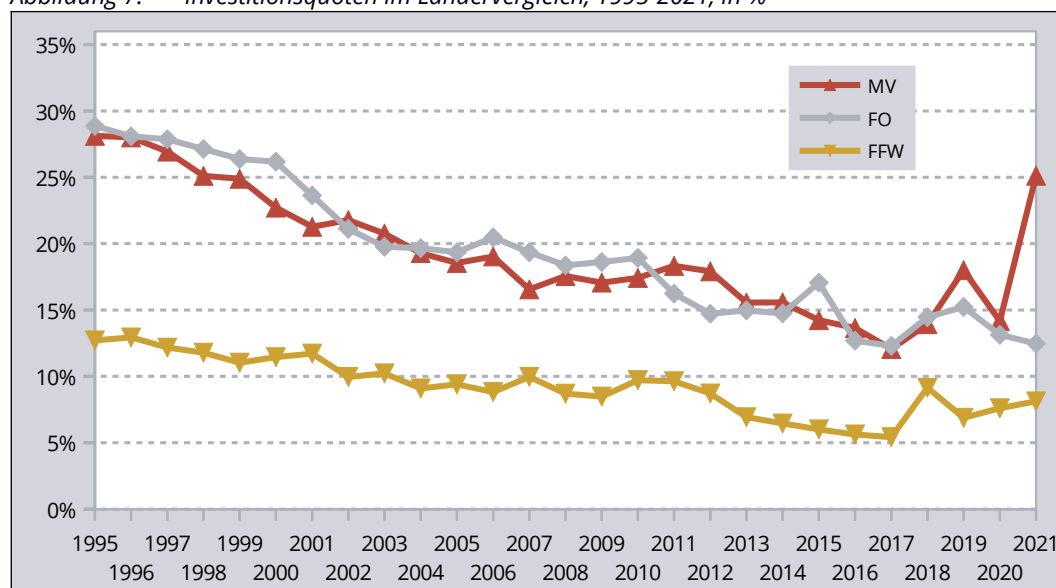
Abbildung 6: Investitive Ausgaben im Ländervergleich, 1995-2021, in Euro je Einwohner



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(42) Abbildung 7 zeigt, wie sich die investiven Ausgaben unmittelbar in den Investitionsquoten niederschlagen.

Abbildung 7: Investitionsquoten im Ländervergleich, 1995-2021, in %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(43) Die Investitionsquote des Landes 2021 hat sich um 11 Prozentpunkte auf 25,1 % verbessert. Dagegen fiel der Wert für die FO leicht auf 12,5 %. 2020 lag die Investitionsquote hier noch bei 13,1 %. Die FFW erreichten 2021 eine Quote von 8,1 %. Binnen Jahresfrist ist ein Anstieg von 0,5 Prozentpunkten zu verzeichnen.

(44) Die Abbildungen 6 und 7 verdeutlichen, ob und inwieweit investive Ausgaben durch konsumtive Ausgaben verdrängt werden. Wurde 1998 eine Investitionsquote von 25,1 % mit investiven Pro-Kopf-Ausgaben von 1.020 Euro erreicht, mussten 2021 dafür 1.645 Euro aufgebracht werden. Der Anteil der Investitions- an den Gesamtausgaben wurde damit trotz hoher absoluter Werte nicht erhöht.

(45) Das Finanzministerium merkt an, dass die dargestellten Werte den Ausgaben der Kapitalrechnung entsprächen. Hierunter würden bspw. auch Weiterleitungen von Bundesmitteln für Überbrückungshilfen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie gebucht. Insoweit fielen Investitionsausgaben und Ausgaben der Kapitalrechnung betragsmäßig auseinander.

(46) Die Ausgaben der Kapitalrechnung umfassen alle Ausgaben, die eine Vermögensveränderung herbeiführen oder der Finanzierung von Investitionen dienen. Der Landesrechnungshof sieht die Verwendung dieser Ausgaben für die Darstellung der Entwicklung von Investitionen bzw. investiven Ausgaben vor dem Hintergrund der bundesweiten Vergleichbarkeit als sachgerecht an.

(47) Das Finanzministerium weist darauf hin, dass der Rückgang der Investitionen seit 1995 den fortschreitenden Abbau der Infrastrukturlücke des Landes gegenüber den westlichen Ländern widerspiegele. Insofern würde mit zunehmendem Abbau der Lücke auch der hierfür notwendige Investitionsbedarf sinken. Folglich näherten sich die Investitionsausgaben Mecklenburg-Vorpommerns und der FFW langfristig an. Zudem habe das Land zum Abbau der Infrastrukturlücke bis 2019 gesonderte Mittel vom Bund erhalten, deren Höhe degressiv gestaltet war. Auch dies erkläre den Rückgang der Investitionsausgaben.

(48) Ob und inwieweit die Infrastrukturlücke geschlossen werden konnte, kann der Landesrechnungshof nicht ersehen. Allein der Rückgang der Investitionen ist noch kein Beleg dafür, dass die Infrastrukturlücke kleiner wird. Vielmehr könnte der Rückgang der Investitionen auch bedeuten, dass sich ein Investitionsstau bildet oder die Lücke zu den FFW wieder größer wird. Der Landesrechnungshof regt an, dass das Finanzministerium dem nachgeht.

Im Übrigen weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass das Land seit der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die entfallenen SoBEZ-Mittel anderweitige Mittel zur Kompensation erhält (vgl. Tz. 33).

### III. Aktuelle Themen

#### 1 Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben

Der seit 2013 erkennbare Trend zum Stellenaufwuchs setzt sich im Haushalt 2022/23 fort. Für 2022 sind 34.913 und für 2023 35.073 Stellen veranschlagt. 2023 war die Landesverwaltung mit 21,9 Stellen je 1.000 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. Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben des Landeshaushalts steigt bis 2023 auf rd. 28 %.

In einem Personalkonzept sollten die wesentlichen Rahmenbedingungen für eine strategische Personalplanung dargestellt werden. Staatskanzlei und Ministerien sollten die Stellenbesetzung in ihren Geschäftsbereichen regelmäßig analysieren und ggf. Handlungsbedarfe ableiten.

Die Möglichkeiten für Doppelbesetzungen wurden in den letzten Jahren ausgebaut. Die Landesregierung sollte prüfen, ob die Anzahl an Doppelbesetzungsmöglichkeiten verringert werden kann.

(49) Der Landesrechnungshof schreibt seine Analyse zur Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben fort. Dabei berücksichtigt er den vom Landtag beschlossenen Doppelhaushalt 2022/23.

Weiterhin hat der Landesrechnungshof erhoben, in welchem Umfang Stellen nicht besetzt waren. Er hat sich auch mit dem Management krankheitsbedingter Fehlzeiten in der Landesverwaltung beschäftigt. Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof die Inanspruchnahme von Doppelbesetzungsmöglichkeiten betrachtet.

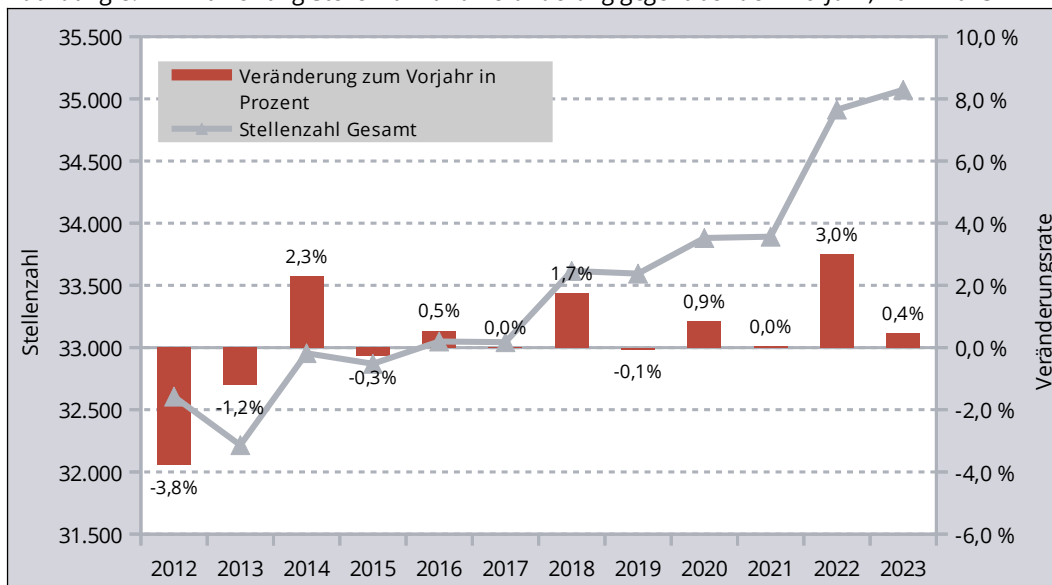
#### 1 Stellenentwicklung in der Landesverwaltung

(50) Der Landesrechnungshof untersucht die Entwicklung der Stellen und Planstellen im Regelbereich der Landesverwaltung sowie der Landesbetriebe seit 2003 über alle Einzelpläne. Nicht berücksichtigt werden Stellen des Überhangs, Leerstellen und Stellen für Nachwuchskräfte.

(51) Die Stellenzahl ist von 2003 bis 2013 auf den bisher niedrigsten Stand von 32.215 Stellen gesunken. Seit 2014 steigt die Stellenzahl. Die Zahl von 35.000 Stellen wurde 2023 überschritten. Die Stellenzahl liegt damit wieder auf einem ähnlich hohen Niveau wie zuletzt 2009. Die Veränderungen für 2012 bis 2023 sind in Abbildung 8 dargestellt.



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



Quelle: Finanzministerium (Stellenpläne der jeweiligen Haushaltsjahre); eigene Berechnungen.

(52) Der von der Landesregierung vorgelegte Haushaltsentwurf für 2024/2025 sieht einen weiteren deutlichen Stellenaufwuchs um 1.027 Stellen für 2024 und weitere acht Stellen in 2025 vor. Der steigende Trend würde damit weiter verstetigt werden.

(53) Das Verhältnis der Gesamtstellen der Landesverwaltung zur Bevölkerungszahl von Mecklenburg-Vorpommern erreicht 2023 einen Wert von ca. 21,9 Stellen je Tausend Einwohner (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Kernstellen der Landesbehörden und Landesbetriebe je 1.000 Einwohner, Bevölkerungszahl mit Stand jeweils zum 30. Juni eines Jahres, ab 2022 auf Grundlage der Bevölkerungsprognose, Erwerbspersonenzahl im Mecklenburg-Vorpommern

	Stellen gesamt	Bevölkerungs- zahl	Stellen je 1.000 Einwohner	Erwerbs- personen	Stellen je 1.000 Erwerbs- personen
2003	48.541	1.737.829	27,9	902.807	53,8
2004	45.272	1.725.660	26,2	893.765	50,7
2005	44.219	1.712.857	25,8	887.566	49,8
2006	38.829	1.700.243	22,8	881.941	44,0
2007	37.353	1.686.682	22,1	884.702	42,2
2008	36.473	1.672.327	21,8	880.064	41,4
2009	35.166	1.656.826	21,2	871.993	40,3
2010	34.304	1.646.330	20,8	865.382	39,6
2011	33.888	1.609.982	21,0	853.975	39,7
2012	32.606	1.603.169	20,3	846.390	38,5
2013	32.215	1.598.416	20,2	844.048	38,2
2014	32.955	1.597.822	20,6	828.784	39,8
2015	32.870	1.605.750	20,5	827.794	39,7
2016	33.049	1.611.518	20,5	826.253	40,0
2017	33.043	1.610.897	20,5	827.536	39,9
2018	33.616	1.610.397	20,9	820.274	41,0
2019	33.595	1.608.907	20,9	821.621	40,9
2020	33.881	1.609.456	21,1	822.608	41,2
2021	33.892	1.610.967	21,0	819.632	41,4
2022	34.913	1.607.100	21,7	819.632	42,6
2023	35.073	1.604.300	21,9	819.632	42,8

Quelle: Finanzministerium, Statistisches Bundesamt, ZDL; eigene Berechnungen.

Damit setzt sich der bereits festgestellte Anstieg seit 2014 fort.

(54) Maßgeblich für die Finanzkraft des Landes ist die Einwohnerzahl. Eine höhere Anzahl Stellen je Tausend Einwohner bedeutet, dass verhältnismäßig mehr Stellen zu finanzieren sind. Dies beeinträchtigt die finanzielle Handlungsfähigkeit der Landesverwaltung.

(55) Die steigende Stellenzahl trifft auf ein sinkendes Erwerbspersonenpotenzial im Land. Seit 2015 erhöht sich die Zahl der Stellen je tausend Erwerbspersonen. Die Landesverwaltung entzieht dem Arbeitsmarkt Arbeitskräfte, die den Arbeitgebern der Privatwirtschaft nicht zur Verfügung stehen. Dies beeinträchtigt die wirtschaftlichen Entwicklungspotenziale im Land.

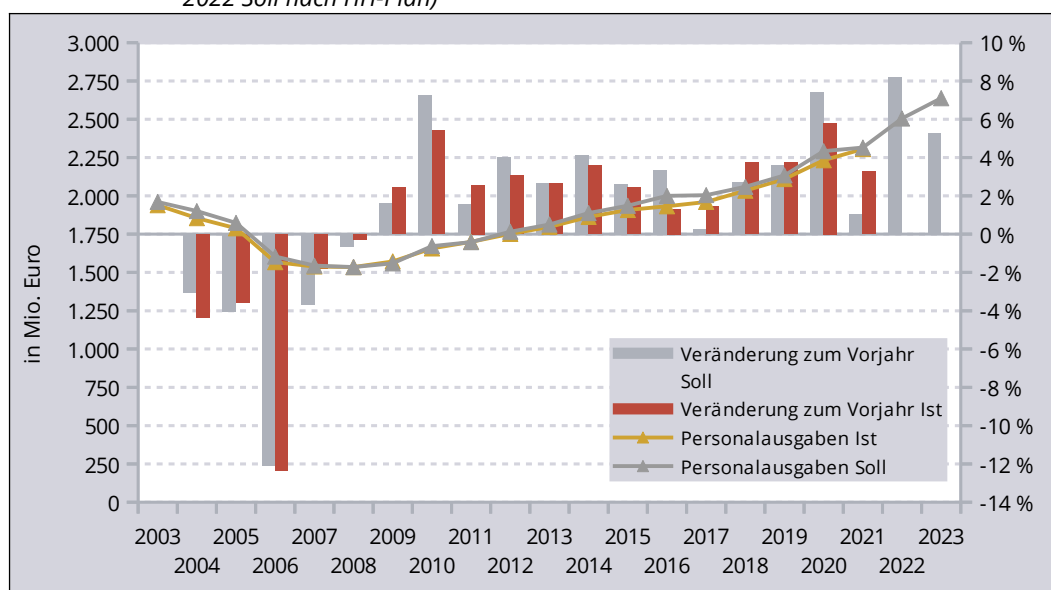
(56) Der Stellenaufwuchs muss begrenzt werden. Die Entwicklung der Stellenzahl sollte sich an der Entwicklung der Einwohnerzahl und der Erwerbspersonen im Land orientieren. Die Landesregierung sollte Maßnahmen ergreifen, durch die sie sicherstellt, dass die Aufgaben mit dem derzeitigen Stellenbestand wahrgenommen werden können (vgl. Tzn. 59 ff.). Mittelfristig sollte die Landesregierung anstreben, die Stellenzahl zu verringern.

## 2 Entwicklung der Personalausgaben

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

(58) 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 2023 einen Wert von 2,6 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Entwicklung Personalausgaben Hauptgruppe 4 relativ und absolut, 2003-2023 (ab 2022 Soll nach HH-Plan)



Quelle: Finanzministerium (Haushaltsrechnung des jeweiligen Haushaltsjahres, ab 2022 Haushaltsplan); eigene Berechnungen.

Nach der mittelfristigen Finanzplanung wird 2026 die 3 Mrd. Euro-Schwelle überschritten. Sie werden dann doppelt so hoch sein wie 2008.

## 3 Sicherung der Aufgabenerfüllung und Gewährleistung der Handlungsfähigkeit der Landesverwaltung

(59) Der Landesrechnungshof hatte bereits in seinen Landesfinanzberichten 2019<sup>7</sup> und 2020<sup>8</sup> gefordert, dass die Landesverwaltung ein neues tragfähiges Personalkonzept für die Landesverwaltung erarbeiten solle. Der Landtag hatte eine entsprechende Entschließung verabschiedet.<sup>9</sup> Ein solches Konzept liegt jedoch noch nicht vor.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, S. 43, Tzn. 84 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, S. 47, Tzn. 102 ff.

<sup>9</sup> Drs. 7/5579.

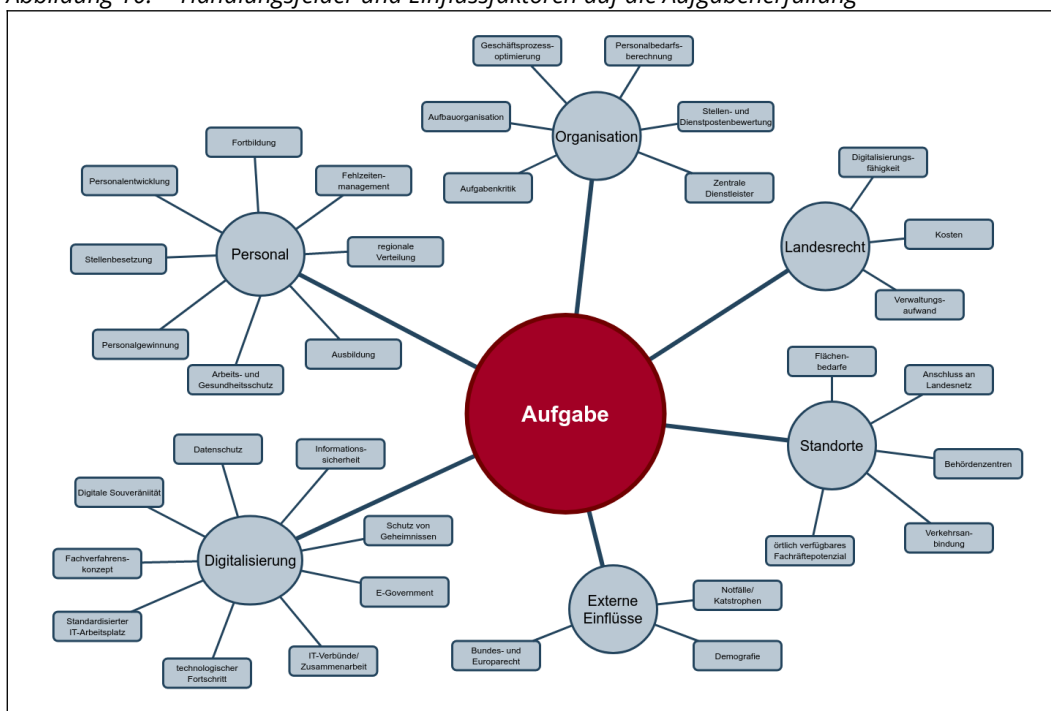
<sup>10</sup> Vgl. Tzn. 784 ff.

(60) Das Personalkonzept sollte die wesentlichen Rahmenbedingungen für eine strategische Personalplanung darstellen und die Voraussetzungen für einen effizienten und effektiven Personaleinsatz schaffen.

Die strategische Personalplanung stellt für einen längeren Zeitraum fest, wie viele Beschäftigte (quantitativ) mit welchen Qualifikationen (qualitativ) zu welchem Zeitpunkt (zeitlich) und an welchem Ort (räumlich) benötigt werden.<sup>11</sup> Dabei werden nicht einzelne Stellen, sondern bestimmte Tätigkeitsfelder betrachtet.<sup>12</sup>

(61) Die Landesregierung muss aufzeigen, wie zukünftig die Aufgaben der Landesverwaltung wahrgenommen werden können – und zwar rechtmäßig, wirtschaftlich, zweckmäßig sowie bürger\*innen- und unternehmensfreundlich. Die Aufgabenerfüllung ist nicht alleine vom Personal abhängig. Neben dem Handlungsfeld Personal sind weitere Handlungsfelder zu betrachten. Der Landesrechnungshof hat beispielhaft Handlungsfelder in Abbildung 10 dargestellt.

Abbildung 10: Handlungsfelder und Einflussfaktoren auf die Aufgabenerfüllung



Quelle: Eigene Darstellung.

(62) Die Handlungsfelder stehen in einem engen Zusammenhang miteinander. So können z. B. landesrechtliche Regelungen so ausgestaltet werden, dass sie möglichst einfach digitalisiert werden können (Digitalisierungsfähigkeit). Können Prozesse durchgehend elektronisch durchgeführt werden und sind (teil)automatisierte Entscheidungen möglich, kann die Aufgabe mit weniger Personal wahrgenommen werden. Zugleich verändert die zunehmende Digitalisierung die Anforderungen an Aus- und Fortbildung der Beschäftigten. Auch die Anforderungsprofile der Dienstposten ändern sich.

<sup>11</sup> Scholz, Christian, 2014: Personalmanagement. Informationsorientierte und verhaltenstheoretische Grundlagen. München, S. 84 zitiert nach KGSt 2022: Strategische Personalplanung. In sechs Schritten zur erfolgreichen Umsetzung, S. 9.

<sup>12</sup> KGSt 2022, S. 9.

(63) Das Personalkonzept sollte sich daher in den größeren Zusammenhang eines Konzeptes zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung einfügen. Ein solches Gesamtkonzept sollte weitere Teilkonzepte enthalten z. B. ein Standortkonzept, Notfallkonzepte, ein Konzept zur Gewährleistung Digitaler Souveränität, Konzepte zur Nachbesetzung freier Stellen und zur Personalgewinnung oder ein Fachverfahrenskonzept.

(64) Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die Landesregierung ermittelt, welche Risiken für die Aufgabenerfüllung in den jeweiligen Handlungsfeldern bestehen. Sie sollte Zielvorstellungen zu den Handlungsfeldern definieren und Maßnahmen festlegen, um diese Ziele zu erreichen.

(65) Das Finanzministerium teilt nicht die Auffassung des Landesrechnungshofes, wonach die Landesverwaltung trotz Landtagsentschließung bisher kein neues tragfähiges Personalkonzept entwickelt habe. Das zentrale Nachbesetzungsverfahren bilde eine komplexe Maßnahme innerhalb einer umfassenden Modernisierungs- und Zukunftsstrategie der Landesverwaltung.

(66) Das zentrale Nachbesetzungsverfahren kann nur ein Baustein eines tragfähigen Personalkonzepts sein. Dieses muss aber wesentlich mehr umfassen. Der Landesrechnungshof verweist zu diesem Thema auf seine Ausführungen im Landesfinanzbericht 2020.<sup>13</sup>

## 4 Stellenbesetzung

(67) Im derzeitigen Diskurs wird häufig ausgeführt, dass Stellen nicht besetzt werden können. Sollte dies so sein, läge darin ein Risiko für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung. Der Landesrechnungshof hat daher für 2020 bis 2022<sup>14</sup> erhoben, wie viele der laut Stellenplan zur Verfügung stehenden Planstellen und Stellen in den Geschäftsbereichen der Landesregierung am Stichtag 1. November besetzt waren. Bei dieser zusammenfassenden Betrachtung bleiben eventuelle Unterbesetzungen in bestimmten Regionen, Laufbahn- oder Berufsgruppen unberücksichtigt.

Der Landesrechnungshof hat die Stellenbesetzungsgrade für die einzelnen Geschäftsbereiche ohne die Sonderbereiche Landespolizei, Justizvollzug und Lehrkräfte analysiert. Für diese Sonderbereiche hat er eine eigene Auswertung vorgenommen. Nicht betrachtet wurde der Bereich der Hochschulen.

(68) Eine 100-prozentige Stellenbesetzung kann aufgrund von Personalveränderungen (Abgänge, Personalwechsel) nicht erreicht werden. Es existiert keine Normgröße, welche Unterbesetzung als normal anzusehen ist. Die Personalfluktuationsrate ist abhängig von der Branche, der Unternehmensgröße und der Art der auszuübenden Tätigkeit. Der Landesrechnungshof geht für den Bereich des öffentlichen Dienstes davon aus, dass eine Unterbesetzung von bis zu 5 % aufgrund natürlicher Fluktuation noch kein Risiko für die Aufgabenwahrnehmung darstellt und daher hinnehmbar ist.

---

<sup>13</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 102 ff.

<sup>14</sup> Für den Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums liegen die Daten erst ab 2022 vor.

- (69) Im Durchschnitt lag der Besetzungsgrad von 2020 bis 2022 bei rd. 95 %.
- (70) Der Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums<sup>15</sup> fällt 2022 mit einem Besetzungsgrad von knapp 89 % auf. D. h. jede zehnte Stelle war unbesetzt. Auch das Bildungsministerium lag 2022 mit einem Besetzungsgrad von 91,9 % deutlich unter 95 %. Es konnte aber im Verlauf der drei betrachteten Haushaltsjahre den Stellenbesetzungsgrad steigern. Die Stellenbesetzung bei den Lehrkräften ist seit 2020 rückläufig. Sie liegt 2022 mit 94,7 % zwar nur leicht unter dem Durchschnittswert. Der abnehmende Trend gibt jedoch Anlass zur Sorge. Das Bildungsministerium sollte die Stellenbesetzung bei den Lehrkräften im Auge behalten.
- (71) Das Wissenschaftsministerium teilte dazu mit, dass es aufgrund der Regierungsumbildung und der damit einhergehenden Herausforderungen eine Vielzahl der unbesetzten Stellen im Geschäftsbereich noch nicht habe nachbesetzen können. Zu diesen Herausforderungen würden insbesondere die „Abwicklung“ des Energieministeriums und der Aufbau des neuen Ministeriums zählen.
- (72) Mit Ausnahme des Bildungs- und des Wissenschaftsministeriums sowie der Lehrkräfte liegt der durchschnittliche Stellenbesetzungsgrad in einem tolerierbaren Bereich und erklärt sich aus der natürlichen Fluktuation. Die Auswertung des Landesrechnungshofes auf dem dargestellten Abstraktionsniveau legt nahe, dass entgegen dem öffentlichen Eindruck gegenwärtig noch keine Probleme bei der Personalgewinnung bestehen, die sich in einer auffälligen Unterbesetzung zeigen würden.

## 5 Krankheitsbedingte Fehlzeiten

- (73) Ein weiteres Risiko für die Aufgabenerfüllung besteht darin, dass Stellen zwar besetzt sind, die Beschäftigten aber aufgrund von Erkrankungen nicht zur Verfügung stehen.

Es ist notwendig, Fehlzeiten zu erfassen, um deren Ursachen zu analysieren und Maßnahmen zu ergreifen, diese zu reduzieren (Fehlzeitenmanagement). Ziel muss es sein, die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten zu erhalten und bestenfalls zu steigern. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung.

- (74) Der Landesrechnungshof hat erhoben, ob und wie Fehlzeiten in der Landesverwaltung erfasst werden. Er hat die Staatskanzlei und die Ministerien für ihre Geschäftsbereiche gefragt, ob und wie auf der Basis dieser Daten gesteuert wird.

### 5.1 Erfassung von Fehlzeiten

- (75) Die Staatskanzlei, die Ministerien und deren nachgeordnete Behörden erfassen krankheitsbedingte Fehlzeiten ihrer Beschäftigten.
- (76) Nahezu in allen Dienststellen werden die krankheitsbedingten Fehlzeiten mittels elektronischer Systeme erfasst und ausgewertet. In Bereichen, in denen Beschäf-

<sup>15</sup> Ohne den Bereich Hochschulen.

tigte ihre Arbeitsaufgaben außerhalb von Dienststellen wahrnehmen, werden Fehlzeiten zum Teil noch händisch in (elektronischen) Listen erfasst.<sup>16</sup>

(77) Staatskanzlei und die Ministerien gruppieren die krankheitsbedingten Fehlzeiten der Beschäftigten ihrer Häuser, d. h. ohne nachgeordneten Bereich, nach Beschäftigungsstatus, Laufbahngruppe und Geschlecht. Sie berichten dazu jährlich der Konferenz der Leiter der allgemeinen Abteilungen (AL1-Konferenz).<sup>17</sup> Diese vergleicht zwischen den Häusern und mit den Daten der Vorjahre. Übergreifende Maßnahmen zur Reduzierung der Fehlzeiten werden aus den Informationen nicht abgeleitet.

(78) Die Staatskanzlei und die Ministerien erfassen in dieser Statistik nicht die Fehlzeiten der in die obersten Landesbehörden abgeordneten Beschäftigten. Die Statistiken und die Berichte an die AL1-Konferenz sind somit unvollständig.

(79) Drei<sup>18</sup> der neun obersten Landesbehörden fassen die krankheitsbedingten Fehlzeiten jeweils für ihren Geschäftsbereich zentral zusammen. Den sechs weiteren obersten Landesbehörden liegen keine regelmäßigen Kenntnisse zu Fehlzeiten ihres nachgeordneten Bereichs vor.

(80) Die Fehlzeiten der Beschäftigten der Landespolizei werden bei der beim Innenministerium angesiedelten Lenkungsgruppe Gesundheitsmanagement zusammengefasst. Die Fehlzeiten der Lehrkräfte an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen werden jährlich jeweils zusammengefasst einer zentralen Stelle beim Institut für Qualitätsentwicklung (IQ M-V)<sup>19</sup> vorgelegt.

## 5.2 Steuerung

(81) Alle Dienststellen werten die Fehlzeiten mit Blick auf die Verpflichtung zum Angebot eines Betrieblichen Eingliederungsmanagements (BEM)<sup>20</sup> gemäß § 167 Absatz 2 SGB IX aus. In vier Geschäftsbereichen<sup>21</sup>, der Landespolizei und dem Bereich der öffentlichen allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen sind zahlreiche Maßnahmen zur Reduzierung von Fehlzeiten verbindlich festgelegt. In drei Geschäftsbereichen<sup>22</sup> werden die Fehlzeiten auch mit Blick auf die Frage der Dienstunfähigkeit<sup>23</sup> und der Arbeitsfähigkeit<sup>24</sup> ausgewertet.

---

<sup>16</sup> Z. B. Rangerinnen und Ranger im Nationalpark.

<sup>17</sup> Die Leiter der Allgemeinen Abteilungen sind u. a. zuständig für das Personalmanagement.

<sup>18</sup> Staatskanzlei, Finanzministerium, Landwirtschaftsministerium.

<sup>19</sup> Das Institut für Qualitätsentwicklung ist für die Ausbildung der Lehrkräfte in Mecklenburg-Vorpommern, deren Fort- und Weiterbildung sowie für die Weiterentwicklung des Unterrichts an den Schulen zuständig.

<sup>20</sup> Das Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) ist eine gesetzlich vorgegebene Aufgabe des Arbeitgebers, die dazu dient, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit längeren Arbeitsunfähigkeitszeiten eine möglichst frühe Rückkehr in den Arbeitsplatz zu ermöglichen. Es soll dabei helfen, die Arbeitsfähigkeit der betroffenen Beschäftigten zu erhalten oder wiederherzustellen.

<sup>21</sup> Justizministerium, Landwirtschaftsministerium, Wissenschaftsministerium, Sozialministerium.

<sup>22</sup> Bildungsministerium, Wissenschaftsministerium, Sozialministerium.

<sup>23</sup> Vgl. § 26 BeamtStG.

<sup>24</sup> Vgl. § 3 Abs. 5 TV-L.

(82) Fünf Geschäftsbereiche<sup>25</sup>, die Landespolizei und der Bereich der öffentlichen allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen vergleichen die jährlichen Fehlzeiten – z. B. mit den Daten der Vorjahre, den Ministerien, ihrer Dienststellen, anderer Bundesländer, der Krankenkassen zu ähnlichen Berufsgruppen oder auch der Entwicklung in den einzelnen Bereichen über mehrere Jahre.

(83) Über Einzelmaßnahmen des BEM hinaus werden in sechs Geschäftsbereichen<sup>26</sup>, bei der Landespolizei und beim IQ M-V aus den Fehlzeiten Maßnahmen zur Reduzierung der Fehlzeiten abgeleitet. Fünf Geschäftsbereiche<sup>27</sup>, die Lenkungsgruppe Gesundheitsmanagement der Landespolizei und die Sachgruppe BGM beim IQ M-V evaluieren die getroffenen Maßnahmen.

(84) Soweit Fehlzeiten ausschließlich mit Blick auf das BEM und die Feststellung einer möglichen Dienstunfähigkeit erhoben und ausgewertet werden, greift dies nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu kurz. Krankheitsbedingte Fehlzeiten können die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung gefährden. Die Analyse sollte daher auch in den Blick nehmen, wie sich Fehlzeiten auf die Aufgabenwahrnehmung auswirken und wie negativen Auswirkungen entgegengewirkt werden kann.

### 5.3 Empfehlungen zum Fehlzeitenmanagement

(85) Im Personalkonzept sollte die Landesregierung eine einheitliche Methode zur Erfassung und Analyse von Fehlzeiten festlegen. Ebenso sollte sie geeignete Vergleichsgruppen<sup>28</sup> innerhalb und außerhalb der Landesverwaltung bilden.

(86) Weiterhin sollte die Landesregierung in einem Personalkonzept darlegen, mit welchen Maßnahmen Fehlzeiten verringert werden können. Gegebenenfalls sollten Maßnahmen auch erprobt werden. Dies kann z. B. in ausgewählten Pilotbehörden erfolgen.

## 6 Doppelbesetzungen

### 6.1 Möglichkeiten zur Doppelbesetzung

(87) In § 8 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2022/2023 waren 20 Doppelbesetzungsmöglichkeiten vorgesehen (vgl. Tabelle 6).

<sup>25</sup> Staatskanzlei, Justizministerium, Finanzministerium, Landwirtschaftsministerium, Sozialministerium. Das Wissenschaftsministerium teilte mit, dass die Fehlzeiten noch nicht mit den Zahlen der Vorjahre verglichen werden könnten, da das Wissenschaftsministerium einschließlich seiner nachgeordneten Bereiche erst seit dem 15. November 2021 existiere.

<sup>26</sup> Staatskanzlei, Justizministerium, Finanzministerium, Landwirtschaftsministerium, Wissenschaftsministerium, Sozialministerium.

<sup>27</sup> Justizministerium, Finanzministerium, Landwirtschaftsministerium, Wissenschaftsministerium, Sozialministerium.

<sup>28</sup> Bereiche mit vergleichbaren Tätigkeiten, Belastungen und Gefährdungen.



Tabelle 6: *Doppelbesetzungsmöglichkeiten gem. § 8 HHG in den Haushaltsjahren 2022 und 2023*

Möglichkeit Doppelbesetzung
§ 8 Abs. 6 Nr. 1 Beschäftigungsverbot/Elternzeit
§ 8 Abs. 6 Nr. 2 Wehrdienst/Bundesfreiwilligendienst
§ 8 Abs. 6 Nr. 3 Erkrankungen AN oder Rente
§ 8 Abs. 6 Nr. 4 Entsendung an Organe der EU/Bund oder Landesvertretung
§ 8 Abs. 6 Nr. 5 Abordnung Lehrkräfte an Hochschulen
§ 8 Abs. 6 Nr. 6 Freizeit/Minderarbeitsphase Arbeitszeitkonto (z. B. Sabbatical)
§ 8 Abs. 6 Nr. 7a Projekte Verwaltungsmodernisierung/Digitalisierung
§ 8 Abs. 7 Nr. 7b Finanzministerium „Zukunft der Verwaltung“
§ 8 Abs. 7 Nr. 7c Finanzministerium „MV Beratung“
§ 8 Abs. 7 Nr. 7d FHöVPuR „Einführungsprojekt E-Akte“
§ 8 Abs. 7 Nr. 7e Finanzministerium zur Erarbeitung eines Steuerungskonzeptes und die Einrichtung und den Betrieb eines gemeinsamen Datenpools von Land und Kommunen,
§ 8 Abs. 6 Nr. 8 Anwärter/Auszubildende bis zum endgültigen Bestehen der Prüfung
§ 8 Abs. 6 Nr. 9 Wissenstransfer
§ 8 Abs. 6 Nr. 10 dienstunfähige Beamte und Richter
§ 8 Abs. 6 Nr. 11 „Einer für Alle“ Projekt
§ 8 Abs. 6 Nr. 12 freigestellte Interessenvertretungen
§ 8 Abs. 6 Nr. 13 Fonds „Handlungsfähige Verwaltung“
§ 8 Abs. 6 Nr. 14 vorfristige Wiederbesetzung im Bereich schulischer Bildung
§ 8 Abs. 6 Nr. 15 Neuorganisation Verfassungsschutz
§ 8 Abs. 6 Nr. 16 Aufbaustab Zentralisierung IT und Digitalisierung M-V

Quelle: Finanzministerium; eigene Darstellung.

(88) Im Vergleich mit den Haushaltsjahren 2010/2011 sind die Möglichkeiten für Doppelbesetzungen deutlich gestiegen von neun in den Haushaltsjahren 2010/11 auf 20 in den Haushaltsjahren 2022/23.

## 6.2 Inanspruchnahme<sup>29</sup>

(89) 2022 wurden sechs Doppelbesetzungsmöglichkeiten nicht in Anspruch genommen. Weitere fünf Doppelbesetzungsmöglichkeiten wurden in weniger als zehn Fällen genutzt. So wurde z. B. die Doppelbesetzungsmöglichkeit für Wissenstransfer nur zweimal in Anspruch genommen.

(90) Angesichts der teilweise niedrigen Inanspruchnahme steht die Notwendigkeit dieser Doppelbesetzungsmöglichkeiten grundsätzlich in Frage. Die Doppelbesetzungsmöglichkeit für Wissenstransfer erachtet der Landesrechnungshof trotz der geringen Nutzung für sinnvoll. Das Finanzministerium sollte klären, warum diese Möglichkeit nur in so geringem Umfang genutzt wurde.

<sup>29</sup> Betrachtet wurde die Inanspruchnahme von Doppelbesetzungsmöglichkeiten in der Landesverwaltung. Grundlage ist die Antwort des Finanzministeriums auf ein Auskunftersuchen nach § 95 LHO zur Unterrichtung über die Inanspruchnahme von Doppelbesetzungen gemäß Nr. 4.4.2 Zweiter Bewirtschaftungserlass 2022.

## 6.3 Empfehlungen zu den Doppelbesetzungsmöglichkeiten

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

(92) Das Finanzministerium sollte überprüfen, welche der Doppelbesetzungsmöglichkeiten tatsächlich notwendig sind. Mit Blick auf ohnehin freie Stellen (vgl. Tzn. 67 ff.) sollten die Doppelbesetzungsmöglichkeiten kritisch hinterfragt werden, bevor weitere Möglichkeiten geschaffen werden. Dabei sollte es prüfen, ob die Doppelbesetzungsmöglichkeiten für „Zukunft der Verwaltung“, „Einer für Alle“, „Verwaltungsmodernisierung/Digitalisierung“ und „Handlungsfähige Verwaltung“ zusammengefasst werden können.

(93) Das Finanzministerium teilte mit, dass die Doppelbesetzungsmöglichkeiten grundsätzlich alle zwei Jahre im Rahmen der Haushaltsaufstellungsverfahren und der Erstellung des Haushaltsgesetzes auf ihre Notwendigkeit von Seiten des Finanzministeriums überprüft würden.

(94) Der Landesrechnungshof begrüßt die kontinuierliche Prüfung der Notwendigkeit von Doppelbesetzungsmöglichkeiten. Das Finanzministerium sollte dabei die Empfehlungen des Landesrechnungshofes berücksichtigen.

(95) Der von der Landesregierung vorgelegte Haushaltsentwurf 2024/2025 sieht weitere Doppelbesetzungsmöglichkeiten vor. Die Anzahl der Möglichkeiten würde von 20 auf 22 steigen. Der Landesrechnungshof sieht diese Entwicklung kritisch.

## 2 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.**

**Die IT-Ausgaben je Stelle steigen seit 2003. Der Anstieg hat sich seit 2018 verstärkt.**

**Es werden erhebliche Reste in die nächsten Haushaltsjahre übertragen.**

**Von den im MV-Schutzfonds zur Verfügung gestellten Mittel für die Digitalisierung konnte die Landesverwaltung 2021 nur 9,6 % und 2022 nur 14,6 % ausgeben.**

## 1 IT-Ausgaben

(96) Der Landesrechnungshof hat die Entwicklung der IT-Ausgaben (Ausgaben der Maßnahmegruppen 58 und 59 – MG 58/59) von 2003 bis 2021<sup>30</sup> untersucht. Einbezogen wurden die Ausgaben im Gesamt-Soll<sup>31</sup> und Gesamt-Ist<sup>32</sup> der jeweiligen Haushaltsrechnung (HHR) bis 2021 sowie das Gesamt-Soll im Haushaltsplan 2022/23. 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 Bedarf der Landesverwaltung für IT-Einsatz und Datenverarbeitung. Sie können als Gradmesser für die Digitalisierung der Landesverwaltung herangezogen werden.

(97) Mit dem „Digitalisierungspaket“ in Teil II D des MV-Schutzfonds sollen insbesondere Maßnahmen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, der E-Akte, von IT-Fachverfahren, der IT-Sicherheit und weitere ressortübergreifende Infrastrukturdienste finanziert werden. Auch hierbei handelt es sich um den Bedarf der Landesverwaltung.

Der Landesrechnungshof hat daher die Ausgaben der MG 58/59 und die Finanzierung aus dem MV-Schutzfonds Teil II D zusammen betrachtet.

### 1.1 Ausgabeentwicklung

(98) Die Soll-Ausgaben der MG 58/59 stiegen von rd. 51 Mio. Euro in 2003 auf rd. 158,6 Mio. Euro in 2020 (+107,6 Mio. Euro, +211 %). 2021 waren in MG 58/59 Ausgaben von rd. 137,7 Mio. Euro<sup>33</sup> veranschlagt und im Wirtschaftsplan des MV-Schutz-

---

<sup>30</sup> Ohne Einzelpläne 01 Landtag und 02 Landesrechnungshof.

<sup>31</sup> Das Gesamt-Ist setzt sich aus der Summe der Ist-Ausgaben und dem im Haushaltsjahr gebildeten Rest zusammen.

<sup>32</sup> Das Gesamt-Soll setzt sich aus der Summe der Soll-Ausgaben und dem aus dem Vorjahr übertragenen Rest zusammen.

<sup>33</sup> Der Rückgang der Soll-Ausgaben in MG 58/59 von rd. 158,6 Mio. Euro in 2020 auf rd. 137,7 Mio. Euro erklärt sich daraus, dass Ausgaben für IT-Maßnahmen aus den regulären Haushalt in das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ verlagert wurden.

fonds Teil II D rd. 257,6 Mio. Euro für Digitalisierungsmaßnahmen geplant.<sup>34</sup> Zusammen ergaben sich geplante Ausgaben für die Digitalisierung der Verwaltung von rd. 395,3 Mio.

Dies bedeutet eine Steigerung gegenüber dem Haushaltsansatz der MG 58/59 (rd. 159 €) für 2020 um rd. 149 %.

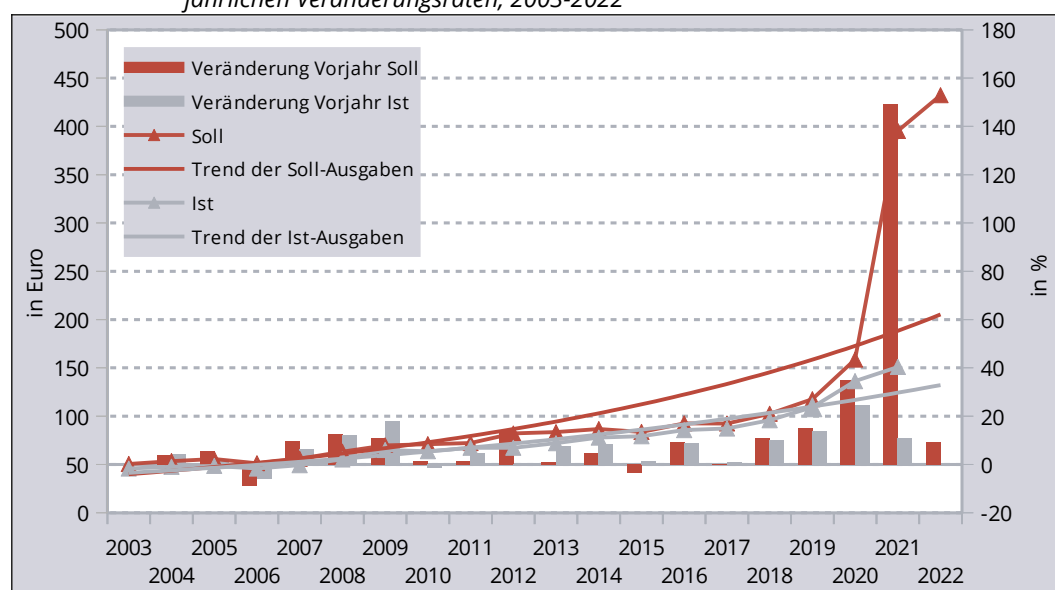
(99) Die Ist-Ausgaben der MG 58/59 stiegen von 45,8 Mio. Euro in 2003 auf 136,3 Mio. Euro in 2020 (+90,5 Mio. Euro, +196,3 %)

Aus dem Gesamtansatz 2021 wurden rd. 24,7 Mio. Euro des MV-Schutzfonds für Digitalisierungsmaßnahmen verwendet.<sup>35</sup> Zusammen mit den Ausgaben der MG 58/59 ergeben sich Gesamtausgaben für die Digitalisierung der Verwaltung von rd. 151,0 Mio. Euro.

Die Gesamtausgaben 2021 haben sich gegenüber den Ausgaben der MG 58/59 für 2020 um rd. 11 % erhöht.

(100) Die Entwicklung der Soll- und Ist-Ausgaben ist in Abbildung 11 dargestellt. Zusätzlich sind die Trendlinien der Entwicklung der Soll- und Ist-Ausgaben eingezeichnet.

Abbildung 11: Veränderung der Ausgaben der MG 58/59 zzgl. Schutzfondsmittel absolut und in jährlichen Veränderungsraten, 2003-2022



Quelle: Finanzministerium (2003–2021 Haushaltsrechnung (Gesamt-Ist und Gesamt-Soll), 2022 Haushaltsplan (Soll), zzgl. Schutzfondsmittel ab 2021)); eigene Darstellung.<sup>36</sup>

(101) Bis 2017 wachsen die IT-Ausgaben im Soll und Ist in etwa linear. Ab 2017 bis 2020 ist bereits ein exponentieller Anstieg der Soll-Ausgaben zu verzeichnen. Dieser

<sup>34</sup> Durch Finanzausschuss bestätigter Wirtschaftsplan 2021.

<sup>35</sup> Durch Landtag bestätigter Wirtschaftsplan 2022.

<sup>36</sup> Die für 2020 im Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ für Digitalisierungsmaßnahmen im Teil II ausgebrachten 400 Mio. Euro waren noch nicht mit konkreten Maßnahmen hinterlegt und führten nicht zu einem zusätzlichen Anstieg der Ist-Ausgaben. Deshalb wurden die Schutzfondsmittel erst ab 2021 in der Abbildung 11 berücksichtigt.

Trend verstärkt sich ab 2021 durch die im MV-Schutzfonds zur Verfügung gestellten Mittel.

(102) Die Soll-Ausgaben werden mit Auslaufen des MV-Schutzfonds wieder sinken. Es ist davon auszugehen, dass dennoch ein deutlich höheres Niveau als 2020 erreicht wird. Zum einen können die auch mit Mitteln des MV-Schutzfonds durchgeführten Maßnahmen dauerhaft zu höheren Betriebsausgaben führen. Zum anderen besteht das Risiko, dass nicht alle Maßnahmen bis zum 31. Dezember 2024 abgeschlossen sind. Ihre Finanzierung muss ab 2025 aus dem nicht-schuldenfinanzierten Haushalt (MG 58/59) erfolgen. Dies wird die IT-Ausgaben in der MG 58/59 weiter erhöhen.

(103) Von dem 2021 für Digitalisierungsmaßnahmen zur Verfügung stehenden Budget von 395,3 Mio. Euro wurden nur 151,0 Mio. Euro in Anspruch genommen. Das sind gerade einmal 38,2 %. Ab 2019 gelingt es der Landesverwaltung zunehmend nicht mehr, die bereitgestellten Haushaltsmittel in Anspruch zu nehmen. Die Trendlinie der Ist-Ausgaben verläuft deutlich flacher als die der Soll-Ausgaben.

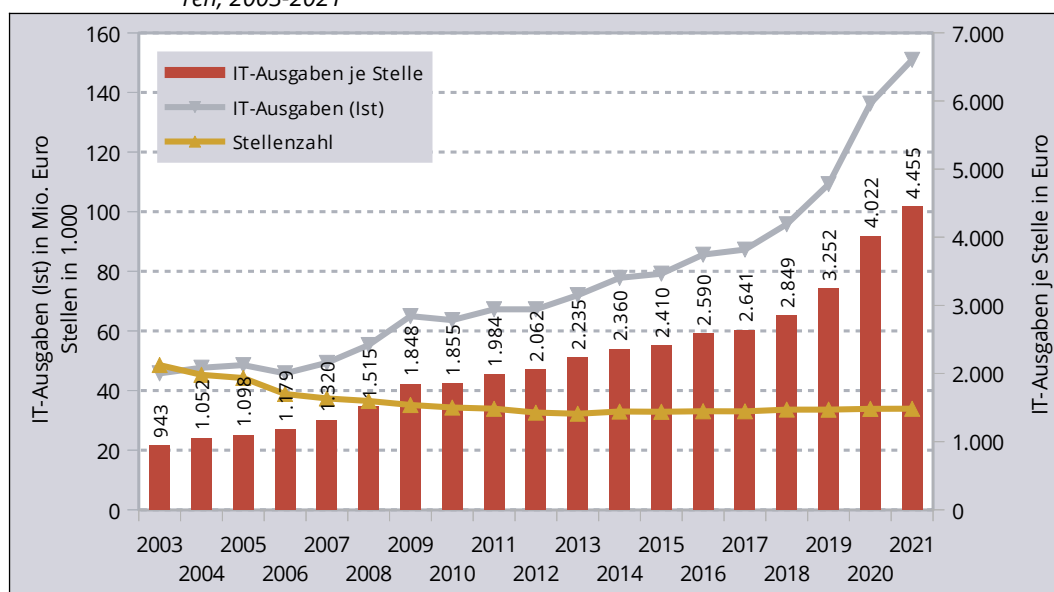
(104) Den deutlichen Ausgabesteigerungen seit 2017 stehen kaum erkennbare Ergebnisse gegenüber. Großprojekte sind vorerst gescheitert oder haben sich deutlich verzögert. So hat das Land z. B. das Onlinezugangsgesetz nicht fristgemäß umgesetzt. Das HKR-Verfahren wurde nicht abgelöst. Die E-Akte ist noch nicht eingeführt.

## 1.2 IT-Ausgaben je Stelle

(105) Die IT-Ausgaben im Ist (MG 58/59) je Stelle stiegen von 943 Euro in 2003 auf 3.252 Euro in 2020 kontinuierlich an. Unter Berücksichtigung der Ausgaben aus dem MV-Schutzfonds ergeben sich 4.455 Euro je Stelle für 2021.

(106) Die IT-Ausgaben je Stelle sind seit 2018 deutlich angestiegen (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: IT-Ausgaben je Stelle (MG 58/59) zzgl. MV-Schutzfonds (Ist) und Stellenzahl nach Jahren, 2003-2021



Quelle: Finanzministerium (2003-2021 Haushaltsrechnung (Ist), zzgl. MV-Schutzfonds); eigene Darstellung.

(107) Unter Berücksichtigung der im MV-Schutzfonds bereitgestellten Mittel ergeben sich IT-Ausgaben (Soll) je Stelle für 2021 von 11.663,61 Euro und für 2022 von 12.381,62 Euro.

(108) Digitalisierung ist kein Selbstzweck. Ein Ziel der Digitalisierung der Landesverwaltung sollte sein, die Aufgaben mit geringerem oder höchstens gleich bleibendem Personalaufwand wahrzunehmen (Digitalisierungsrendite). Andernfalls würden nicht nur die IT-Ausgaben fortlaufend steigen sondern auch die Personalausgaben. Den seit 2017 deutlich steigenden IT-Ausgaben stehen keine entsprechenden Einsparungen im Stellenhaushalt gegenüber. Die Zahl der Stellen steigt langsam aber stetig.<sup>37</sup> Eine Digitalisierungsrendite wurde bisher nicht erbracht.

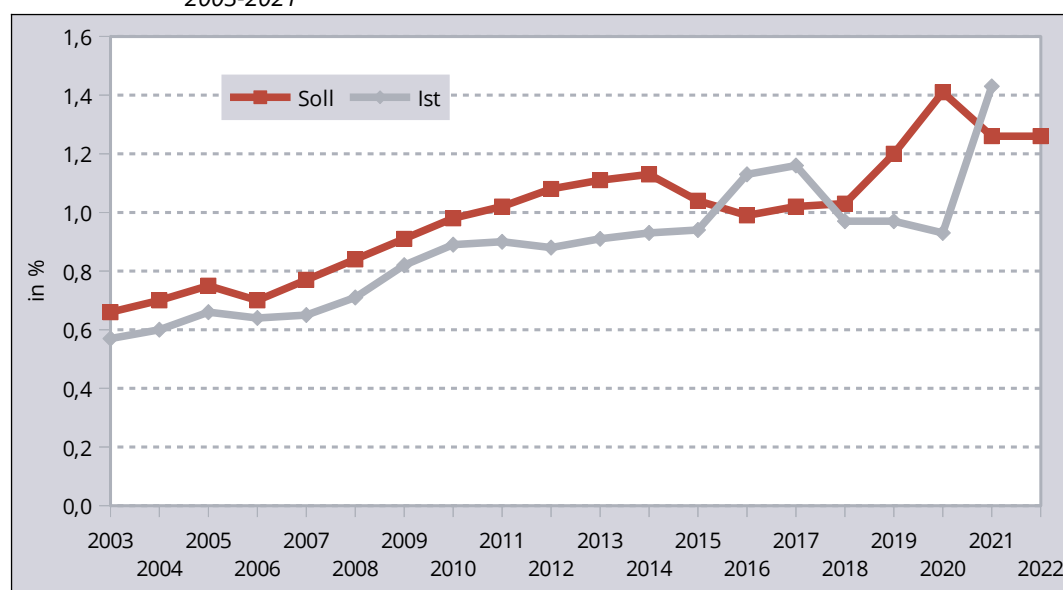
(109) Das Innenministerium wies darauf hin, dass z. B. das OZG einen zusätzlichen digitalen Zugang zur Verwaltung unter Beibehaltung des analogen Wegs fordere und somit zumindest mittelfristig nicht zu Einsparungen führen könne.

(110) Der Landesrechnungshof hatte sich bereits<sup>38</sup> dahingehend geäußert, dass verschiedene Faktoren als Bewertungsmaßstab einer digitalen Rendite in Frage kommen. Steigende IT-Ausgaben sollten jedenfalls nicht unhinterfragt akzeptiert, sondern mittelfristig durch Einsparungen aufgrund einer optimierten IT-gestützten Aufgabenerfüllung gegenfinanziert werden.

### 1.3 Anteil der IT-Ausgaben an den Gesamtausgaben

(111) Der Anteil der IT-Ausgaben der MG 58/59 an den Gesamtausgaben des Landes ist sowohl im Ist als auch im Soll bis 2014 kontinuierlich gestiegen (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Anteil der IT-Ausgaben zzgl. MV-Schutzfonds an den Gesamtausgaben des Landes, 2003-2021



Quelle: Finanzministerium (2003-2021 Haushaltsrechnung (Gesamt-Ist und Gesamt-Soll), 2021 zzgl. MV-Schutzfonds, 2022 Haushaltsplan (Soll)); eigene Darstellung.

<sup>37</sup> Vgl. Abschnitt III.1.

<sup>38</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2022 Tz. 131.

Ab 2018 stieg der Anteil der IT-Ausgaben (Soll) an den Gesamtausgaben nach einem leichten Rückgang wieder deutlich an und erreichte 2020 einen Höchststand. Trotz der im MV-Schutzfonds bereitgestellten Mittel für Digitalisierungsmaßnahmen sank der Anteil der IT-Ausgaben (Soll) der MG 58/59 zzgl. der Mittel aus dem MV-Schutzfonds an den Gesamtausgaben in 2021 und 2022.

Der Anteil der IT-Ausgaben im Ist stieg bis 2017 und fiel dann bis 2020 ab. In 2021 erhöhte sich der Anteil der IT-Ausgaben (Ist) (MG 58/59 zzgl. Mittel aus dem MV-Schutzfonds).

## 2 Restebildung im Haushalt (MG 58/59)

(112) In den Haushaltsjahren 2017 (rd. 7,0 Mio. Euro) bis 2019 (rd. 8,9 Mio. Euro) waren die gebildeten Haushaltsreste bei Ausgaben der MG 58/59 bereits auf einem hohen Niveau. Seitdem stiegen sie deutlich an – auf 14,8 Mio. Euro in 2020 und 17,2 Mio. Euro in 2021 (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Restebildung bei Ausgaben der MG 58/59, 2017-2021, in Euro

Einzelplan	Reste Haushaltsjahr				
	2017	2018	2019	2020	2021
	in Euro				
04	1.229.923,25	2.871.152,24	2.929.036,89	4.701.288,04	5.924.542,32
05		92,16	6.990,51	475.144,26	570.824,80
07	2.643.693,09	2.444.924,92	1.387.216,10	361.518,82	325.504,05
08		30.529,16	584.319,29	316.889,04	648.158,18
09			286.616,47	2.167.377,76	2.134.939,24
15	3.139.700,00	3.606.326,79	3.803.940,05	6.823.889,43	7.657.168,08
<b>Summe</b>	<b>7.013.316,34</b>	<b>8.953.025,27</b>	<b>8.998.119,31</b>	<b>14.846.107,35</b>	<b>17.261.136,67</b>

Quelle: Eigene Erhebungen.

(113) Mit Ausnahme des Jahres 2019 ist ein Trend erkennbar, dass der Anteil der Reste am Gesamt-Soll steigt (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Anteil der Haushaltsreste am Gesamt-Soll MG 58/59, 2017-2021, in %

	2017	2018	2019	2020	2021
Anteil	7,6 %	8,7 %	7,7 %	9,4 %	12,5 %

Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen.

(114) Die Landesverwaltung erzeugt eine „Bugwelle“ an Ausgabeermächtigungen für noch nicht (abschließend) umgesetzte IT-Maßnahmen. Dies deutet auf Probleme bei einer zeitnahen Umsetzung der IT-Maßnahmen hin.

(115) Der zuvor dargestellte starke Anstieg der IT-Ausgaben (Soll) ab 2017 erklärt sich auch aus der Übertragung von Resten.<sup>39</sup>

(116) Die Landesverwaltung, insbesondere das Innenministerium, sollten die Bugwelle an Haushaltsresten zeitnah auflösen.

<sup>39</sup> Das Gesamt-Soll eines Jahres setzt sich zusammen aus den für dieses Jahr veranschlagten Ausgaben und den aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabeermächtigungen (Soll).

### 3 Mittelabfluss für Digitalisierungsmaßnahmen aus dem MV-Schutzfonds im Wirtschaftsjahr 2021 und 2022

(117) In einem Sonderbericht setzte sich der Landesrechnungshof mit dem Sondervermögen des MV-Schutzfonds auseinander.<sup>40</sup> Die Digitalisierungsmaßnahmen sind in Teil II D mit einem Volumen von 400 Mio. Euro für 2021 bis 2024 zusammengefasst. Die Mittel werden für ein „Digitalisierungspaket“ (290 Mio. Euro) und für das Programm „Zukunft der Verwaltung“ (110 Mio. Euro) verwendet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war nur bei vier Maßnahmen mit einem finanziellen Volumen von insgesamt 1,2 Mio. Euro eine Finanzierung aus dem MV-Schutzfonds zulässig.<sup>41</sup>

(118) Der Wirtschaftsplan des Jahres 2022 wurde im Juni 2022 als Anlage zum Haushaltsplan 2022/2023 Einzelplan 11 beschlossen. Er weist die MV-Schutzfondsmittel des Jahres 2021 aus. Die für Digitalisierungsmaßnahmen geplanten (Soll) und verausgabten Mittel (Ist) sind in Tabelle 9 dargestellt.

Tabelle 9: Mittelabfluss Digitalisierungsmaßnahmen, 2021

Maßnahmebereich	Soll 2021	Ist 2021	Mittelabfluss
	in 1.000 Euro		in %
D1 – eAkte	38.433,0	3.436,4	12,1%
D2 – Fachverfahren	54.664,4	8.490,6	15,5%
D3 – Mobiles Arbeiten	91.958,9	5.844,2	6,4%
D4 – Onlinezugangsgesetz (OZG)	49.244,1	3.944,1	8,0%
D5 – Telefon/Videokonferenzen	1.373,6	420,5	30,6%
D6 – Strategie	1.950,0	236,8	12,1%
D7 – IT-Sicherheit	10.000,0	1.079,2	10,8%
D8 – Sonstiges	10.000,0	1.217,7	12,2%
<b>Summe</b>	<b>257.624,0</b>	<b>24.669,5</b>	<b>9,6%</b>

Quelle: Finanzministerium (Wirtschaftsplan MV-Schutzfonds für das Jahr 2022); eigene Berechnungen.

Von den im Jahr 2021 bereitgestellten MV-Schutzfondsmitteln in Höhe von 257,6 Mio. Euro sind nur 24,7 Mio. Euro abgeflossen. Dies entspricht 9,6 % der für 2021 bereitgestellten MV-Schutzfondsmittel.

(119) In Tabelle 10 ist der vorläufige Mittelabfluss im Jahr 2022 auf Grundlage des Wirtschaftsplans 2022 und der Mittelübersicht 2023 der Geschäftsstelle des MV-Schutzfonds dargestellt.

<sup>40</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): MV-Schutzfonds – Sonderbericht gem. § 99 LHO, Tz. 114 ff.

<sup>41</sup> Ebd. S. 6.



Tabelle 10: Mittelabfluss Digitalisierungsmaßnahmen, 2022

Maßnahmebereich	Soll 2022	Ist 2022	Mittelabfluss
	in 1.000 Euro		in %
D1 – eAkte	53.988,8	7.418,0	13,7%
D2 – Fachverfahren	78.767,5	5.765,3	7,1%
D3 – Mobiles Arbeiten	91.459,1	8.016,7	8,8%
D4 – Onlinezugangsgesetz (OZG)	58.581,8	17.399,8	29,7%
D5 – Telefon/Videokonferenzen	2.002,3	321,1	16,0%
D6 – Strategie	3.663,2	281,9	7,7%
D7 – IT-Sicherheit	8.920,8	2.630,7	29,5%
D8 – Sonstiges	8.782,3	2.779,0	31,6%
<b>Summe</b>	<b>306.165,7</b>	<b>44.612,2</b>	<b>14,6%</b>

Quelle: Finanzministerium (Wirtschaftsplan MV-Schutzfonds 2022 und Mittelübersicht 2023); eigene Berechnungen.

(120) Auch 2022 gelang es der Landesverwaltung nicht, die für Digitalisierungsmaßnahmen bereitgestellten Mittel des MV-Schutzfonds in nennenswertem Umfang zu verwenden. Von 306,2 Mio. Euro sind nur 44,6 Mio. Euro abgeflossen. Dies entspricht einem Anteil von 14,6 %. Die Landesverwaltung konnte den Mittelabfluss im Vergleich zu 2021 steigern. Sie hat aber geplante MV-Schutzfondsmittel in Höhe von 261,6 Mio. Euro nicht für Digitalisierungsmaßnahmen verwendet.

(121) Die IT-Maßnahmen konnten nicht wie ursprünglich geplant umgesetzt werden.

Mit Auslaufen des MV-Schutzfonds sind bis zum 31. Dezember 2024 nicht abgeschlossene Maßnahmen aus dem regulären Haushalt zu finanzieren.

(122) Innen- und Finanzministerium sollten sicherstellen, dass die Maßnahmen bis zum Auslaufen des MV-Schutzfonds abgeschlossen werden.

## 4 Fazit

(123) Es besteht weiterhin ein hoher Bedarf an Haushaltsmitteln für die Finanzierung der Digitalisierung der Landesverwaltung. Dies betrifft u. a. die Ablösung alter Fachverfahren und die Einführung eines einheitlichen IT-Arbeitsplatzes.<sup>42</sup>

(124) Die steigenden bereitgestellten Mittel für IT-Ausgaben führen nicht im selben Maße zu tatsächlichen IT-Ausgaben.

(125) Die steigenden Ausgabereste und der geringe Mittelabfluss aus dem MV-Schutzfonds deuten darauf hin, dass die Landesverwaltung Digitalisierungsmaßnahmen nicht zeitnah umsetzen kann. Der Landesrechnungshof sieht in der verzögerten Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen ein großes Risiko hinsichtlich der Modernisierung der Landesverwaltung und für eine zuverlässige Aufgabenerfüllung.

<sup>42</sup> Vgl. Abschnitte III.4 und VI.3.

(126) Die Engpässe bei der Digitalisierung der Landesverwaltung liegen nicht in der Finanzierung, sondern in der Umsetzung. Dies lässt auf personelle und organisatorische Defizite schließen.

(127) 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.

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

### **3 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes: Stand zum Ablauf der gesetzlichen Umsetzungsfrist**

**Das Onlinezugangsgesetz wurde im Land Mecklenburg-Vorpommern nicht umgesetzt.**

**Die Landesverwaltung hatte nur 5 % aller Verwaltungsleistungen zum Ende der gesetzlichen Umsetzungsfrist am 31. Dezember 2022 elektronisch angeboten.**

**Im federführenden Themenfeld „Bauen und Wohnen“ stellt das Innenministerium den anderen Bundesländern die Leistungen erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist vollständig bereit.**

**Die durch die Kommunen umzusetzenden OZG-Leistungen waren zum Stichtag 1. Januar 2023 nicht flächendeckend verfügbar.**

(129) Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) verpflichtet das Land Mecklenburg-Vorpommern, 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.

Seit mehreren Jahren und wiederholt wies der Landesrechnungshof auf Defizite in der Umsetzung hin. Am 31. Dezember 2022 lief die gesetzliche Umsetzungsfrist ab. Ab dem Folgetag hätten alle OZG-Leistungen den Bürgern zur Verfügung stehen sollen.

### **1 Umsetzungsstand des OZG in der Landesverwaltung**

(130) Bis zum 31. Dezember 2022 sollten 6.949 Verwaltungsleistungen über Portale digital zur Verfügung gestellt werden. Diese sind in 575 OZG-Leistungen<sup>43</sup> gebündelt und 14 unterschiedlichen Themenfeldern zugeordnet. Von diesen liegen 460 OZG-Leistungen in föderaler Zuständigkeit bei Ländern und Kommunen.<sup>44</sup>

(131) Für die Umsetzung der OZG-Leistungen lag die Federführung bis zum 14. November 2021 beim Energieministerium. Mit der Ressortumbildung nach der Landtagswahl 2019 wechselte die Zuständigkeit in das Innenministerium.

(132) Für die einzelne Verwaltungsleistung wird der jeweilige Reifegrad bestimmt.<sup>45</sup> Eine Leistung ist OZG-konform umgesetzt, wenn sie mindestens den Reifegrad 3 er-

---

<sup>43</sup> Der Begriff OZG-Leistung beschreibt ein Leistungsbündel bestehend aus bis zu mehreren Hundert einzelnen Verwaltungsleistungen aus dem "Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung" (LeiKa), die thematisch aus Nutzersicht zusammenhängen (Bundesministerium des Inneren und für Heimat: OZG-Lexikon).

<sup>44</sup> Zahlenangaben auf Basis des OZG-Umsetzungskatalogs, Stand 23. Januar 2023.

<sup>45</sup> Zum Reifegradmodell vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 67, Tz. 190.

reicht hat. 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 11 beschrieben.

Tabelle 11: Reifegradmodell für elektronisch angebotene Verwaltungsleistungen

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

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis des Reifegradmodells des IT-Planungsrats.<sup>46</sup>

(133) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ergibt sich der Reifegrad der OZG-Leistung aus dem niedrigsten Reifegrad, den eine dieser OZG-Leistung zugeordnete Verwaltungsleistung erreicht hat.

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.

(134) Der Landesrechnungshof erfragte beim Innenministerium den Sachstand der OZG-Umsetzung zum Stichtag 31. Dezember 2022. Das Ministerium berichtete, dass 3.421 Verwaltungsleistungen des Leistungskatalogs durch das Land umzusetzen seien. 919 Verwaltungsleistungen konnten bis zum Ablauf der gesetzlichen Umsetzungsfristen keinem Ressort zugeordnet werden. Eine Umsetzung unterblieb daher.

(135) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bleibt das federführende Innenministerium zuständig, solange keine Zuordnung an ein anderes Ressort erfolgt.

<sup>46</sup> Vgl. Bundesministerium des Inneren: Digitalisierungsprogramm OZG Bund – Reifegradmodell, Version 1.1.

(136) Außerdem informierte das Ministerium über den Umsetzungsstand der 2.502 zugeordneten Verwaltungsleistungen zum Stichtag 31. Dezember 2022 (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: Umsetzungsstand der zugeordneten OZG-Leistungen zum Stichtag 31. Dezember 2022

	Anzahl Verwaltungsleistungen je Reifegrad					Summe je Ressort
	0	1	2	3	4	
Staatskanzlei	11	4	0	0	0	15
Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung	475	215	36	58	0	784
Justizministerium	45	5	11	0	0	61
Finanzministerium	0	2	8	23	0	33
Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit	348	105	32	69	0	554
Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt	381	112	9	4	0	506
Ministerium für Bildung und Kindertagesförderung	142	53	13	0	0	208
Ministerium für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten	24	6	5	3	0	38
Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport	199	83	16	5	0	303
Summe	1.625	585	130	162	0	2.502

Quelle: Schreiben des Innenministeriums vom 20. Januar 2023, GZ.: II 100-0671-00000-2022/035-034; eigene Darstellung.

(137) Die Ressorts haben nur 162 Verwaltungsleistungen, 5 % aller in Mecklenburg-Vorpommern umzusetzenden Verwaltungsleistungen, im Sinne des OZG umgesetzt. Das Finanzministerium hat den höchsten Umsetzungsgrad erreicht.

Die Landesregierung stellt bisher keine Verwaltungsleistung mit Reifegrad 4 bereit.

(138) Staatskanzlei und Ministerien haben die gesetzlichen Vorgaben des OZG nicht fristgemäß erfüllt.

## 2 Status der priorisierten OZG-Leistungen

(139) In der Sondersitzung am 2. Mai 2022 beschloss der IT-Planungsrat 35 „Einer-für-Alle“ (EfA)<sup>47</sup>-Leistungen zu priorisieren<sup>48</sup>. Als besonders wichtige Verwaltungsleistungen sollten sie bis Ende des Jahres 2022 flächendeckend verfügbar gemacht werden.

Zu diesen OZG-Leistungen bat der Landesrechnungshof das Innenministerium um Informationen zum Sachstand mit Stichtag 31. Dezember 2022.

<sup>47</sup> „Einer für Alle“ (EfA) bedeutet, dass ein Land oder eine Allianz aus mehreren Ländern eine Leistung zentral entwickelt und betreibt – und diese anschließend anderen Ländern und Kommunen zur Verfügung stellt, die den sogenannten EfA-Dienst dann mitnutzen können. Hierfür müssen sie sich nur mittels standardisierter Schnittstellen anbinden. Die Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung des EfA-Dienstes teilen sich die angeschlossenen Länder und Kommunen (Bundesministerium des Inneren und für Heimat: OZG-Lexikon).

<sup>48</sup> Vgl. IT-Planungsrat, Pressemitteilung vom 2. Mai 2022.

(140) Zum Stichtag 31. Dezember 2022 hatte die Landesregierung nur neun der 35 priorisierten EfA-Leistungen (26 %) im Land Mecklenburg-Vorpommern umgesetzt. Flächendeckend und im Reifegrad 3 oder 4 stehen sie jedoch nicht zur Verfügung.

(141) Das Innenministerium führte aus, dass die priorisierten Leistungen ausnahmslos Leistungen seien, die andere Länder zur Nachnutzung bereitstellten. Die in Mecklenburg-Vorpommern 2022 nicht umgesetzten Leistungen hätten zum Stichtag 31. Dezember noch nicht zur Verfügung gestanden oder seien kurz vor Ende 2022 fertiggestellt geworden.

(142) Die von Bund und Ländern beschlossene Strategie, von federführenden Ländern entwickelte Leistungen allen Ländern zur Nachnutzung zur Verfügung zu stellen, ist richtig. Die Vorgehensweise einer Priorisierung konnte aber nicht sicherstellen, dass wenigstens die wichtigsten Leistungen fristgemäß deutschlandweit zur Verfügung stehen.

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

(143) 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 OZG-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 im Themenfeld „Bauen & Wohnen“.

Im April 2022 war das Innenministerium zuversichtlich, die Vorgaben einzuhalten. Ab August 2022 sollte die Implementation der verbleibenden Umsetzungsprojekte im Themenfeld mit Hilfe der Basiskomponenten des MV-Serviceportals erfolgen.<sup>49</sup> Der Landesrechnungshof teilte diese Zuversicht nicht.

(144) Zum Sachstand mit Stichtag 31. Dezember 2022 berichtete das Innenministerium (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 13: Umsetzung von OZG-Leistungen im Themenfeld „Bauen & Wohnen“ zum Stichtag 31. Dezember 2022

	Anzahl OZG-Leistungen je Reifegrad					depriorisierte Leistungen <sup>50</sup>
	0	1	2	3	4	
Bauen & Wohnen	1	11	5	17	0	18

Quelle: Schreiben des Innenministeriums vom 20. Januar 2023, GZ.: II 100-0671-00000-2022/035-034; eigene Darstellung.

Das Innenministerium hatte nur 17 priorisierte OZG-Leistungen im Themenfeld „Bauen & Wohnen“ bis zum Ende der gesetzlichen Umsetzungsfrist im Reifegrad 3 oder

<sup>49</sup> Vgl. Drs. 8/357, S. 5 f.

<sup>50</sup> Leistungen werden depriorisiert, wenn sie faktisch, rechtlich oder wirtschaftlich nicht umgesetzt werden können oder aus Sicherheitsgründen nicht digitalisiert werden sollen.

höher bereitgestellt. Bei 17 weiteren OZG-Leistungen dieses Themenfeldes gelang es dem Innenministerium nicht, die gesetzlichen Fristen einzuhalten.

Teilweise hat das Innenministerium OZG-Leistungen erst kurz vor Ablauf der Umsetzungsfrist im Reifegrad 3 zur Verfügung gestellt.<sup>51</sup> Somit gelten sie zwar formal als umgesetzt, für die anderen Bundesländer bestand jedoch kaum bis gar keine Zeit zur Übernahme und Anpassung der Lösungen.

Die verspätete Bereitstellung der OZG-Leistungen im federführenden Themenfeld „Bauen & Wohnen“ durch das Land Mecklenburg-Vorpommern hat Auswirkungen auf die OZG-Umsetzung in den Bundesländern, die sich für eine Nachnutzung der Dienste entschieden haben.

## 4 OZG-Leistungen der Kommunen

(145) Ein großer Teil der umzusetzenden OZG-Leistungen wird in der Zuständigkeit kommunaler Verwaltungsträger erbracht. Diese sind verantwortlich, OZG-Leistungen für ihren Zuständigkeitsbereich für eine elektronische Abwicklung bereitzustellen. Das OZG gilt für das Land erst umgesetzt, wenn die einzelnen OZG-Leistungen flächendeckend, d. h. durch alle Kommunen im Land, elektronisch bereit gestellt werden. Die Landesregierung hat dies sicherzustellen.

(146) Zum Stichtag 1. Februar 2023 wurden über das MV-Serviceportal 242 OZG-Leistungen online angeboten.<sup>52</sup> Nicht alle dieser Dienste werden bereits flächendeckend im gesamten Land, sondern nur teilweise in einzelnen kommunalen Einheiten wie Kreisen, Städten oder Ämtern angeboten.

Hierzu teilte das Innenministerium mit, dass nach Ablauf der gesetzlichen Umsetzungsfrist keine OZG-Leistung im kommunalen Vollzug flächendeckend verfügbar sei. Bei einzelnen OZG-Leistungen werde bereits eine sehr hohe Flächendeckung erreicht.<sup>53</sup>

(147) Kommunale OZG-Leistungen mit Reifegrad 3 oder 4 waren zum Stichtag 1. Januar 2023 nicht flächendeckend verfügbar.

(148) Das Innenministerium führte aus, dass das Land die Kommunen im eigenen Wirkungskreis nicht zur Anbindung an eine zur Nachnutzung bereitstehende OZG-Lösung verpflichten könne. Die Definition des Landesrechnungshofes für „flächendeckend“ sei nicht geeignet, den Fortschritt der Digitalisierung in Mecklenburg-Vorpommern zu ermitteln. Schon eine Gemeinde, die einen im MV-Serviceportal verfügbaren Dienst nicht anschließe, verhindere eine Positivmeldung.

(149) Das OZG sieht vor, dass die Leistungen flächendeckend digital verfügbar sind. Es handelt sich um ein sachgerechtes Kriterium, um den Umsetzungsgrad des OZG zu ermitteln.

---

<sup>51</sup> Beispielsweise wurde die OZG-Leistung „Abgeschlossenheitsbescheinigung für Wohnraum“ am 1. Dezember 2022 oder „Denkmalförderung“ am 31. Dezember 2022 bereitgestellt.

<sup>52</sup> Vgl. <https://www.mv-serviceportal.de/zb/uebersicht-online-dienste/>.

<sup>53</sup> Für einige OZG-Leistungen im Personenstandswesen soll eine Flächenabdeckung von mehr als 90 % erreicht worden sein.

## 5 Umsetzung der Single-Digital-Gateway-Verordnung

(150) Bis zum 12. Dezember 2023 verpflichtet die Single-Digital-Gateway-Verordnung (SDG) der EU die Mitgliedsstaaten, 21 Verwaltungsleistungen europaweit online anzubieten. Die Definition der Verwaltungsleistungen ist weit gefasst. In der Bundesrepublik Deutschland verbergen sich dahinter 43 OZG-Leistungen mit 328 Verwaltungsleistungen.

Wenn diese OZG-Leistungen schon nicht im deutschen Portalverbund elektronisch bereitgestellt werden, erfüllt das Land Mecklenburg-Vorpommern auch nicht die Vorgaben der SDG.



## 4 Einsatz von Fachverfahren in der Landesverwaltung

**Die Landesverwaltung hat keinen vollständigen Überblick über die eingesetzten Fachverfahren. Es fehlen wesentliche Informationen für eine Steuerung des Einsatzes von Fachverfahren.**

**Ablösebedarfe werden nicht systematisch ermittelt. Es besteht ein hoher Erneuerungsbedarf bei Fachverfahren. Diesen personell und finanziell sicherzustellen, ist für die Landesverwaltung eine große Herausforderung.**

**Die Landesverwaltung muss nach Wegen suchen, Fachverfahren mit geringstmöglichen Ausgaben und Personalbedarf zu entwickeln und zu betreiben. Hierzu sollte sie auf moderne Technologien und ein hohes Maß an Standardisierung setzen.**

(151) Fachaufgaben werden überwiegend mit der Unterstützung durch IT-Verfahren wahrgenommen. So werden z. B. Leistungsansprüche der Bürgerinnen und Bürger in Fachverfahren berechnet. Die Verfahren speichern auch alle für den Verwaltungsvorgang notwendigen Daten (Fachdaten). Fachverfahren sind der „Maschinenraum“ der Verwaltung.

(152) Bisher sind Fachverfahren der elektronische Teil in noch überwiegend analog ausgeführten Verwaltungsprozessen. Ein- und Ausgabe von Daten verursachen häufig Medienbrüche. Zukünftig müssen die Fachverfahren vollständig und automatisiert in digitale Verwaltungsprozesse eingebunden werden.

(153) Einführung und Betrieb von Fachverfahren verursachen einen wesentlichen Teil der IT-Ausgaben.

(154) Trotz ihrer Bedeutung für die Aufgabenerfüllung und hoher Kosten, existierte bisher keine zentrale Übersicht über die im Land eingesetzten Fachverfahren.

(155) Der Landesrechnungshof hat Informationen zum Einsatz von Fachverfahren erhoben.

### 1 Übersicht

(156) Eine allgemein anerkannte Definition für Fachverfahren existiert nicht. Der Landesrechnungshof definiert Fachverfahren als technische Informationssysteme, mit deren Hilfe eine i. d. R. durch Gesetz bestimmte Fachaufgabe von einer Fachbehörde in ihrem Zuständigkeitsbereich wahrgenommen wird.

(157) In der Landesverwaltung werden 805 Fachverfahren eingesetzt. Die Verteilung auf die Ressorts ist in Tabelle 14 dargestellt. Innenministerium und Landwirtschaftsministerium betreiben mit Abstand die meisten Fachverfahren. Sie sind im Besonderen von den nachfolgend dargestellten Risiken und Problemen betroffen.

Tabelle 14: Gemeldete Fachverfahren nach Ressort

Ressort	Anzahl Fachverfahren
Innenministerium	284
Landwirtschaftsministerium	248
Bildungsministerium	89
Wirtschaftsministerium	61
Finanzministerium	49
Wissenschaftsministerium	30
Sozialministerium	26
Justizministerium	18
<b>Summe</b>	<b>805</b>

Quelle: Eigene Erhebungen.

## 2 Fehlen steuerungsrelevanter Informationen

(158) Die Behörden konnten nicht zu allen Fachverfahren die erfragten Auskünfte erteilen (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15: Anzahl Fachverfahren mit fehlenden Angaben

keine Angabe zu	Anzahl	Anteil an den Fachverfahren
Zweck des Fachverfahrens	3	0,3 %
Rechtsgrundlage für die Verarbeitung	144	16,2 %
Verfahrensverantwortlicher	2	0,2 %
technischer Betreiber	12	1,3 %
Standort des technischen Betreibers	25	2,8 %
interner/externer Betrieb	464	52,2 %
Alter des Fachverfahrens	258	29,0 %
Ablösebedarf	67	7,5 %
Ablösezeitpunkt (geplantes Ablösejahr)	802	90,2 %
Finanzierung (Beschaffungs- und Betriebsausgaben)	479	53,9 %
Betriebssystem Server	463	52,1 %
Architektur	152	17,1 %

Quelle: Eigene Erhebungen.

(159) Es handelt sich bei den Angaben in Tabelle 15 um steuerungsrelevante Informationen. So stellt sich beispielsweise bei fehlenden Angaben zu Zweck und Rechtsgrundlage die Frage, ob die Aufgabe und das zu deren Erledigung eingesetzte Fachverfahren überhaupt notwendig sind. Die Kenntnis des Alters ist notwendig, um Ablösebedarfe rechtzeitig bestimmen und planen zu können.

Um die Wirtschaftlichkeit des Betriebs sicherstellen zu können, sind Angaben zur Finanzierung erforderlich. Die Architektur<sup>54</sup> bestimmt Rechtmäßigkeit<sup>55</sup> und Wirtschaftlichkeit.

(160) In den Behörden existieren keine zentralen Übersichten über wesentliche Informationen und Kennzahlen zu den eingesetzten Fachverfahren. Ohne Kenntnisse dieser Informationen ist weder die Steuerung eines effizienten Einsatzes der Fachverfahren (operatives IT-Controlling) noch die zukunftsorientierte und zielgerichtete Planung (strategisches IT-Controlling) möglich. Die Landesregierung plant derzeit, einen zentralen IT-Haushalt einzurichten. Dieser soll durch das neu gegründete Landesamt Zentrum für Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (ZDMV) bewirtschaftet werden. Um den zukünftigen Mittelbedarf planen zu können, bedarf es der Informationen aus dem IT-Controlling.

(161) Die Behörden sollten ein aktuelles Verzeichnis über die eingesetzten Fachverfahren führen. Dieses sollte die wesentlichen technischen und wirtschaftlichen Informationen über die Fachverfahren enthalten. Das ZDMV sollte ein zentrales Fachverfahrensverzeichnis führen. Der Einsatz von Fachverfahren sollte im Rahmen des IT-Controllings gesteuert werden.

(162) Das Innenministerium führt aus, dass es ein Fachverfahrensverzeichnis gebe. Die Verantwortung liege jedoch bis zur Überführung der zentralen Verantwortung in das ZDMV dezentral bei den Ressorts.

Auch das Landwirtschaftsministerium weist auf das zentrale Verfahrensverzeichnis hin. Dieses sei von den Behörden zu pflegen.

(163) Das zentrale Verfahrensverzeichnis ist dem Landesrechnungshof bekannt. Es vermittelt aber kein vollständiges Bild über die in der Landesverwaltung genutzten Fachverfahren. Insbesondere fehlen Informationen zur Wirtschaftlichkeit und zum Ablösebedarf. Es ist damit nur unzureichend für eine Steuerung geeignet. Dass das Innenministerium derzeit bei der Einführung eines standardisierten IT-Arbeitsplatzes (Programm ZENTRA) in jedem Ressort erhebt, welche Anforderungen sich aus den Fachverfahren ergeben, deutet ebenso auf fehlende Informationen im Verfahrensverzeichnis hin.

### 3 Finanzierung

(164) Für 92 Fachverfahren wurden Ausgaben von rd. 33,5 Mio. Euro für die Einführung gemeldet. Für 2020 wurden für 346 von den 805 Fachverfahren jährliche Betriebsausgaben von 34,0 Mio. Euro angegeben. Für die übrigen Fachverfahren wurden keine Angaben gemacht.

(165) Das Jahresbudget für IT-Ausgaben (MG 58/59) lag 2020 bei rd. 136,3 Mio. Euro. Einführung und Betrieb von Fachverfahren machen einen wesentlichen Teil des IT-Haushalts aus. Schon aufgrund dieser finanziellen Bedeutung bedarf es eines Con-

---

<sup>54</sup> Die IT-Architektur umfasst Anwendungen, Daten, Infrastruktur und Sicherheitsarchitektur.

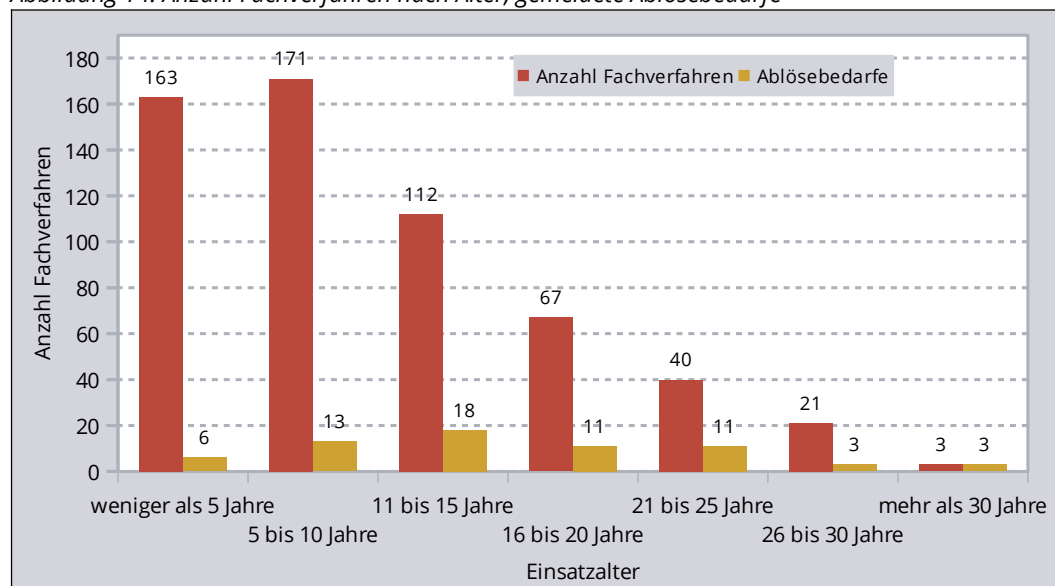
<sup>55</sup> Datenschutz, Schutz von Geheimnissen und Informationssicherheit müssen bei der Entwicklung und beim Betrieb durch technische Maßnahmen sichergestellt werden (Schutz und Sicherheit durch Technikgestaltung). Unsichere Systeme sind abzulösen.

trollings und eines Konzept für die zukünftige Nutzung von Fachverfahren in der Landesverwaltung.

## 4 Alter und Ablösebedarfe von Fachverfahren

(166) Die Ergebnisse der Abfrage von Alter und Ablösebedarf der Fachverfahren sind in Abbildung 14 dargestellt.

Abbildung 14: Anzahl Fachverfahren nach Alter, gemeldete Ablösebedarfe



Quelle: Eigene Erhebungen.

(167) 135 Verfahren (15,2 %) sind älter als 15 Jahre. Insbesondere große Fachverfahren haben häufig einen langen Lebenszyklus. Zudem können sie während ihrer Betriebszeit ertüchtigt werden. Der Ablösezeitpunkt muss bestimmt werden. Kriterien hierfür sind Betriebsrisiken, Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.

- Mit zunehmendem Alter steigt das Betriebsrisiko.<sup>56</sup> Damit steigt auch das Risiko, dass die Fachaufgabe nicht mehr ordnungsgemäß wahrgenommen werden kann. Diesem Betriebsrisiko stehen Risiken gegenüber, die mit der Einführung eines neuen Fachverfahrens verbunden sind.<sup>57</sup> Diese Risiken sind regelmäßig zu betrachten und gegeneinander abzuwägen.
- Mittels Fachverfahren wird eine i. d. R. durch eine Rechtsnorm definierte Fachaufgabe wahrgenommen. Die rechtlichen Anforderungen können sich ändern. Fachverfahren sind daher regelmäßig daraufhin zu überprüfen, ob mit ihrer Hilfe die Fachaufgabe noch rechtmäßig wahrgenommen werden kann.
- Mit zunehmendem Alter steigen Ausgaben, die notwendig sind, um den laufen-

<sup>56</sup> Hierzu zählt beispielsweise das Ausfallrisiko. Zudem besteht das Risiko, dass Programmierer nicht mehr zur Verfügung stehen, wenn veraltete Programmiersprachen benutzt werden. Fachverfahren greifen auf andere Komponenten zurück z. B. auf Serverbetriebssysteme. Wenn diese ihr Lebenszyklusende erreicht haben, werden sie vom Hersteller nicht mehr unterstützt. Sicherheitslücken werden dann nicht mehr geschlossen.

<sup>57</sup> Hierzu zählen z. B. die Risiken, dass die Einführung scheitert, nicht innerhalb des Zeitplans durchgeführt werden kann oder teurer wird, als geplant.

den Betrieb aufrechtzuerhalten (Ertüchtigung). Diesen stehen die Ausgaben für die Einführung eines neuen Fachverfahrens gegenüber. Beide Alternativen (Weiterbetrieb, Einführung) sind in einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu vergleichen. Es ist der aus Sicht der Wirtschaftlichkeit optimale Ablösezeitpunkt zu bestimmen.

- Auch die Art und Weise, wie die Fachaufgabe erfüllt wird, kann sich im Zeitverlauf ändern. So können z. B. die Verwaltungsprozesse verbessert werden.<sup>58</sup> Bisher noch analog durchgeführte Teile des Prozesses können digitalisiert werden.<sup>59</sup> Es ist daher zu prüfen, ob das Fachverfahren noch geeignet ist, die Fachaufgabe zweckmäßig durchzuführen.

(168) Für Fachverfahren, die älter als 15 Jahre sind, ist davon auszugehen, dass ein erhöhtes Betriebsrisiko besteht. Für die 118 Verfahren, die 11 bis 15 Jahre alt sind, steigen die Betriebsrisiken. Die Anzahl der gemeldeten Ablösebedarfe (72 rd. 8,1 %) erscheint vor diesem Hintergrund zu gering. Dies deutet daraufhin, dass die Behörden keine systematische Abwägung der Risiken vornehmen und Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der eingesetzten Verfahren nicht regelmäßig prüfen.

(169) Das Landwirtschaftsministerium weist auf die unzureichende personelle und finanzielle Ausstattung der Behörden hin. Dadurch würden Fachverfahren nicht im erforderlichen Umfang aktualisiert.

(170) Selbst wenn die Finanz- und Personalausstattung unzureichend sein sollte, ist dies kein Grund, erhöhte Risiken in Kauf zu nehmen. Ist ein Ablösebedarf nach objektiven Kriterien festgestellt, ist das Fachverfahren zeitnah abzulösen. Mit der Errichtung des ZDMV soll diese Aufgabe demnächst zentral wahrgenommen werden. Eine solche Zentralisierung könnte dann sinnvoll sein, wenn die Fachverfahrenserneuerung sichergestellt wird. Aufgrund des Ressortprinzips bleiben die Fachministerinnen und -minister dennoch politisch dafür verantwortlich, dass Risiken beim Betrieb von Fachverfahren nicht die Fachaufgaben gefährden.

(171) Die Behörden sollten regelmäßig die Risiken beim Betrieb von Fachverfahren betrachten und die Wirtschaftlichkeit feststellen. Je älter das Verfahren, desto intensiver muss dies erfolgen. Ablösebedarfe sind systematisch zu ermitteln (vgl. Tz. 167) und rechtzeitig dem ZDMV anzuzeigen.

## 5 Einsatz unsicherer Betriebssysteme

(172) Der Landesrechnungshof hat erhoben, welche Betriebssysteme für die Fachverfahren auf den Servern eingesetzt werden. Zu 463 Fachverfahren wurden entweder keine Angaben gemacht oder nur der Hersteller ohne Nennung des Produkts bzw. der Version aufgeführt.

(173) Es wurde beispielsweise gemeldet, dass einmal das Betriebssystem Windows Server 2003 und in sieben Fällen das Betriebssystem Windows Server 2008 R 2 Enter-

---

<sup>58</sup> Dies erfolgt häufig unter dem Schlagwort „Geschäftsprozessoptimierung“.

<sup>59</sup> So fordert z. B. das Onlinezugangsgesetz, dass Verwaltungsverfahren elektronisch angeboten werden müssen. D. h. Kommunikation und Datenaustausch zwischen Bürger\*innen bzw. Unternehmen und

prise eingesetzt wird. Der erweiterte Support<sup>60</sup> durch den Hersteller ist bereits vor Jahren ausgelaufen.

In weiteren sieben Fällen wird das Betriebssystem Windows Server 12 und Windows Server 2012 R 2 eingesetzt. Hier läuft der erweiterte Support am 10. Oktober 2023 aus.

Ein sicherer Betrieb ist ohne weitere umfangreiche und kostenintensive Schutzmaßnahmen nicht mehr rechtmäßig möglich.

(174) Es ist nicht auszuschließen, dass weitere unsichere Betriebssysteme eingesetzt werden.

(175) Die Ministerien haben für ihre Geschäftsbereiche sicherzustellen, dass keine unsicheren Betriebssysteme eingesetzt werden. Sie haben die Risiken beim Einsatz von Betriebssystemen ohne erweiterten Support zu bewerten. Dies gilt im selben Maße für eingesetzte Datenbanksysteme, Serveranwendungen und sonstige Software.

(176) Das Innenministerium führt aus, dass die Verantwortung für die eingesetzten Betriebssysteme bei den Ressorts liege. Das Landwirtschaftsministerium weist darauf hin, dass es aufgrund der Zertifizierung durch das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) regelmäßigen Prüfungen unterläge. Dies gelte auch für die auf den Servern eingesetzten Betriebssysteme.

(177) Bisher verantworten die Ressorts die Informationssicherheit in ihren Geschäftsbereichen. Dem ZDMV als nachgeordnete Behörde im Geschäftsbereich des Innenministeriums ist seit 1. Januar 2023 die Aufgabe „Sicherstellung der Informationssicherheit und des Datenschutzes in der Landesverwaltung“ gesetzlich zugewiesen. Diese Aufgabe wird dem ZDMV nach und nach von den fachlich zuständigen Ministerien übertragen. Die Ministerien bzw. nach Übertragung der Aufgabe das ZDMV müssen Hinweisen auf mögliche Schwachstellen in der Informationssicherheit und dem technischen Datenschutz unverzüglich nachgehen und diese ggf. beseitigen. Die Übertragung dieser Aufgabe an das ZDMV darf nicht dazu führen, dass Verantwortlichkeiten nicht eindeutig geregelt sind. Insbesondere dürfen die noch zuständigen Fachministerien notwendige Maßnahmen nicht unterlassen, weil die Aufgabe zukünftig vom ZDMV wahrgenommen werden soll. Dass das ZDMV zukünftig die Aufgabe zentral wahrnehmen wird, befreit die Behördenleitungen nicht von ihrer Verantwortung, Informationssicherheit und Datenschutz zu gewährleisten.

---

der Verwaltung finden elektronisch statt. Fachverfahren müssen medienbruchfrei in den elektronischen Datenaustausch einbezogen werden.

<sup>60</sup> Nach Ablauf des erweiterten Supports erhält das Produkt keine Sicherheitsupdates mehr. Sicherheitslücken, die ab diesem Zeitpunkt bekannt werden, werden durch den Hersteller i. d. R. nicht mehr geschlossen.

## 6 Architektur

(178) Bisher wird häufig für jede Fachaufgabe ein monolithisches<sup>61</sup> Fachverfahren entwickelt. Dies ist sehr ressourcen- und zeitaufwändig. Häufig ist die Technologie schon wieder veraltet, wenn das Fachverfahren fertig entwickelt ist und regelmäßig betrieben wird.

Die notwendigen Ablösebedarfe (vgl. Tz. 166 ff.) werden nicht auf herkömmliche Art und Weise, d. h. durch Neuentwicklung eines monolithischen Fachverfahrens, realisiert werden können. Die Landesverwaltung muss nach Wegen suchen, Fachverfahren mit möglichst geringen Ausgaben und Personalaufwand zu entwickeln und zu betreiben.

(179) Für die Entwicklung neuer Fachverfahren sollten zeitgemäße Technologien genutzt werden:

- Fachverfahren sollten modular aufgebaut sein, so dass einzelne Teile bei Bedarf erneuert werden können. Für Funktionen, die bei vielen Fachverfahren gleichermaßen benötigt werden, sollten dieselben Module (wieder)verwendet werden.
- Fachverfahren sollten auf einem einheitlichen Betriebsstandard beruhen. Dies reduziert den Entwicklungsaufwand und vereinfacht den Betrieb im Rechenzentrum. Zudem kann der Betrieb einfacher von einem Rechenzentrum auf ein anderes verlagert werden. Dies verbessert auch das Notfallmanagement.
- Viele Fachaufgaben beruhen auf einem einfachen Verwaltungsprozess. Mittels Low-Code-Lösungen<sup>62</sup> können aus diesen Prozessen direkt Fachanwendungen erstellt werden.
- Bei einfachen Fachaufgaben können auch vorgegebene Strukturen und wiederverwendbare Code-Bausteine die Entwicklung vereinfachen und verkürzen.

(180) Fachverfahren könnten zukünftig über die Deutsche Verwaltungscloud (DVC)<sup>63</sup> angeboten werden. An diesem Projekt des IT-Planungsrats arbeiten verschiedene öffentliche IT-Dienstleister mit. Hierzu gehört auch die DVZ M-V GmbH. Ihr Geschäftsführer leitet die Unterarbeitsgruppe Technik und Betrieb.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Eine monolithische Software-Architektur ist meistens als ein einziges großes System konzipiert und basiert auf genau einem Quellcode. Als eigenständige Software entworfen, wird sie im Ganzen bereitgestellt. Die Komponenten des Programms sind dabei miteinander verbunden und voneinander abhängig; dies bedeutet, dass bei Änderungen von Details die ganze Architektur bearbeitet werden muss.

<sup>62</sup> Low-Code ist eine Methode der Anwendungsentwicklung, bei der das Programmieren nicht mehr auf der Basis von Textzeilen, sondern mit visuellen Hilfsmitteln erfolgt. Anstatt in einer technischen Programmierumgebung arbeitet Low-Code mit einer modellgesteuerten Drag-and-Drop-Oberfläche. Die Kenntnis einer Programmiersprache ist nicht notwendig.

<sup>63</sup> Die Deutsche Verwaltungscloud (DVC) ist eine Initiative der Bundesregierung, die darauf abzielt, eine sichere und interoperable Cloud-Infrastruktur für die öffentliche Verwaltung zu schaffen. Die DVC soll als digitaler Marktplatz dienen, auf dem Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen digitale Dienste und Lösungen beziehen können, um Prozesse effizienter zu gestalten und Kosten zu sparen. Sie ist Teil der Strategie für Digitale Souveränität.

<sup>64</sup> <https://www.it-planungsrat.de/foederale-zusammenarbeit/gremien/ag-cloud-computing-und-digitale-souveraenitaet>.

Die DVC basiert auf dem Open-Source-Projekt „Sovereign Cloud Stack (SCS)“<sup>65</sup> als technischem Unterbau. Das BSI hat die Architektur geprüft und zertifiziert. Geplant ist eine Zertifizierung bis zum Schutzgrad „Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch“. Hersteller können sowohl sich als auch Produkte – wie z. B. Fachverfahren – durch das BSI zertifizieren lassen. Die Architektur ermöglicht einen Betrieb, der alle datenschutzrechtlichen Anforderungen erfüllt. Informationssicherheit und Datenschutz für Fachverfahren sind auf der Ebene der Infrastruktur sichergestellt. Fachverfahrensbetreiber werden dadurch entlastet. Sie müssen sich nicht mit der Infrastruktur befassen, sondern können sich auf die fachlichen Anforderungen konzentrieren.

(181) Das ZDMV sollte eine Fachverfahrensstrategie entwickeln. Diese sollte im wesentlichen die Frage beantworten, wie zukünftig mit dem geringstmöglichen Aufwand an Zeit und personellen Ressourcen sowie zu niedrigen Kosten Fachverfahren entwickelt und betrieben werden können. Dabei sollten die Erfahrungen des Landesdienstleisters mit der DVC berücksichtigt werden.

(182) Das Landwirtschaftsministerium äußert, es unterstütze vorbehaltlos die Hinweise des Landesrechnungshofes, zeitgemäße Technologien einzusetzen. Fachspezifische Komponenten unterlägen jedoch Beschränkungen, die eine universelle Anpassung erschweren könnten. Insbesondere die Verfahren der EU-Zahlstelle beruhen weder auf einem „einfachen Verwaltungsprozess“, noch würden damit „einfache Fachaufgaben“ bearbeitet. Insofern könnten sicherlich einzelne Module wie beispielsweise die Authentifizierung wiederverwendbar programmiert werden, die eigentlichen fachspezifischen Komponenten seien allerdings sehr speziell und nicht universell gestaltbar.

(183) Die Vorschläge des Landesrechnungshofes gelten für eine Vielfalt an möglichen Fachverfahren. Es ist jeweils die an den Anforderungen der Fachaufgabe ausgerichtete wirtschaftlichste und zweckmäßigste Vorgehensweise auszuwählen.

---

<sup>65</sup> Der Souveräne Cloud Stack (SCS) ist ein Open-Source-Projekt, das in Deutschland angesiedelt ist und zum Ziel hat, eine offene, standardisierte und sichere Cloud-Infrastruktur zu schaffen. Das Projekt wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) gefördert und verfolgt das Ziel, eine Cloud-Infrastruktur bereitzustellen, die die digitale Souveränität von Unternehmen und Institutionen sicherstellt.



## 5 Vergabeerlasse ohne Anhörung und Verabschiedung vom Wirtschaftlichkeitsprinzip

**Seit 2020 legt das Wirtschaftsministerium Erlasse, die das Vergaberecht betreffen, dem Landesrechnungshof überwiegend nicht mehr zur Anhörung vor. Damit verstößt es gegen § 103 LHO.**

**Das Land kann mit dem Verzicht auf eine Markterkundung für Auftragswerte von bis zu 1.000 Euro nicht sicherstellen, dass das Wirtschaftlichkeitsprinzip eingehalten wird. Eine Markterkundung ist ein einfacher Preisvergleich, z. B. durch entsprechende Portale im Internet. Schon dies stellt nach Ansicht des Wirtschaftsministeriums jedoch einen zu hohen Verwaltungsaufwand dar.**

(184) Seit 2020 legt das Wirtschaftsministerium Erlasse, die das Vergaberecht betreffen, dem Landesrechnungshof überwiegend nicht mehr zur Anhörung nach § 103 LHO vor. Dies betrifft folgende Vorschriften:

- Zweite Verwaltungsvorschrift zur Änderung des Vergabeerlasses (AmtsBl. M-V 2020, S. 348)
- Zweite Verwaltungsvorschrift zur Änderung des Corona-Vergabeerlasses (AmtsBl. M-V 2020, S. 587)
- Neuerlass des Corona-Vergabeerlasses (AmtsBl. M-V 2022, S. 83; war in Kraft vom 8. Februar 2022 bis 30. Juni 2022)
- Erlass über die Vergabe öffentlicher Aufträge im Zusammenhang mit der angespannten Gasversorgungslage (Gaskrisen-Vergabeerlass – GKVgE M-V; AmtsBl. M-V 2022, S. 622 ff.)
- Dritte Verwaltungsvorschrift zur Änderung des Vergabeerlasses (AmtsBl. M-V 2023, S. 59).

(185) Mit Schreiben vom 17. November 2022 wies der Landesrechnungshof das Wirtschafts- und das Finanzministerium auf die unterlassenen Anhörungen hin. Er forderte sie auf, entsprechende Verwaltungsvorschriften künftig wieder zur Anhörung vorzulegen. Dies verhallte ohne Reaktion. Hinsichtlich der Dritten Verwaltungsvorschrift zur Änderung des Vergabeerlasses teilte das Wirtschaftsministerium mit, dass sie schon vor dem Schreiben des Landesrechnungshofes erlassen, jedoch erst danach im Amtsblatt veröffentlicht worden sei.

## 1 Anhörungspflicht

(186) Nach § 103 LHO ist der Landesrechnungshof zu Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Landeshaushaltsordnung vor ihrem Erlass zu hören. Verwaltungsvorschriften sind hierbei zu verstehen als abstrakte Anordnungen ohne Außenwirkung.<sup>66</sup> Um solche Anordnungen handelt es sich bei den benannten Regelungen, unabhängig von ihrer Bezeichnung u. a. als „Erlass“.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 5 BHO Rn. 5; von Lewinski/Burbat, Bundeshaushaltsordnung, 1. Aufl. 2013, § 5 Rn. 2.

<sup>67</sup> Vgl. Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 5 BHO Rn. 5.

(187) Beim Vergabegesetz handelt es sich um originäres Haushaltsrecht,<sup>68</sup> das in der Landeshaushaltsordnung seine Grundlage findet. Das Vergaberecht war ursprünglich fast ausschließlich mittels Verwaltungsvorschriften geregelt. Es wurde in Gesetzesform gebracht und aus der Landeshaushaltsordnung ausgegliedert. Das Ziel war, „den Vergaberegeln durch eine formalgesetzliche Regelung umfassend Geltung zu verschaffen und so einen Beitrag dazu zu leisten, mögliche Fehler zu vermeiden“.<sup>69</sup> Angesichts der Regelungen des Haushaltsgrundsatzgesetzes ändert dies jedoch nichts am Wesen des Vergaberechts als Teil des Haushaltsrechts.<sup>70</sup> Deutlich wird dies auch und vor allem durch § 55 Abs. 3 LHO a. F.<sup>71</sup>, der zeitgleich mit der Schaffung des Vergabegesetzes M-V eingeführt worden war. Danach wurde für das öffentliche Auftragswesen „im Übrigen“ auf das Vergabegesetz verwiesen. Nunmehr gilt für das öffentliche Auftragswesen das Vergabegesetz in seiner jeweiligen Fassung.<sup>72</sup> Während sich in der alten Fassung die Anwendung vergaberechtlicher Regeln noch unmittelbar aus der Landeshaushaltsordnung selbst ergab, enthält die Landeshaushaltsordnung nunmehr einen Anwendungsbefehl. Hierdurch werden die Anhörungspflichten nach § 103 LHO auf das Vergabegesetz erstreckt.

(188) Danach war der Landesrechnungshof bei den benannten Verwaltungsvorschriften und Erlassen, die die Durchführung des Vergabegesetzes betreffen, vor ihrem jeweiligen Erlass anzuhören. Indem das Wirtschaftsministerium eine entsprechende Beteiligung wiederholt unterließ, verstieß es gegen die Landeshaushaltsordnung.

(189) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Wirtschaftsministerium künftig Verwaltungsvorschriften und Erlasse zur Durchführung des Vergabegesetzes vor ihrem Erlass dem Landesrechnungshof zur Anhörung vorlegt.

(190) Das Wirtschaftsministerium habe den Landesrechnungshof nicht erneut beteiligt, weil dieser zu den Regelungen im Kern schon Stellung genommen habe und eine Neupositionierung nicht zu erwarten gewesen sei. Motivierend sei zum Teil auch der Zeitdruck gewesen, unter dem die Regelungen gestanden hätten. Das Wirtschaftsministerium werde zukünftig jedoch der Betrachtungsweise des Landesrechnungshofes entsprechen.

(191) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Er weist darauf hin, dass neue Prüfungserkenntnisse, Rechtsänderungen oder Entscheidungen von Vergabekammern oder Gerichten durchaus zu einer Neupositionierung führen können.

<sup>68</sup> Dies folgt aus § 30 i. V. m. § 1 HGrG.

<sup>69</sup> Drs. 5/4190, S. 1.

<sup>70</sup> Vgl. auch Drs. 5/4190, S. 22.

<sup>71</sup> Eingefügt durch § 13 Abs. 1 des Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Aufträge in Mecklenburg-Vorpommern (Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern – VgG M-V) vom 7. Juli 2011, GVOBl. M-V 2011, S. 411 ff.

<sup>72</sup> § 55 LHO in seiner Fassung durch das Gesetz zur Änderung vergaberechtlicher Vorschriften vom 12. Juli 2018, GVOBl. M-V 2018, S. 242 ff., seit dem 1. August 2018. Nach einem Gesetzentwurf der Landesregierung zur Modernisierung des Vergaberechts soll § 55 LHO gestrichen werden (Art. 2 des Gesetzentwurfs auf Drs. 8/2084). Dies ändere jedoch nichts an der Qualität des Landesvergaberechts als Bestandteil des Haushaltsrechts (Drs. 8/2084, S. 46).

## 2 Missachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips

(192) Mit der Zweiten Verwaltungsvorschrift zur Änderung des Vergabeerlasses wurde in seinem Abschnitt I Nr. 1<sup>73</sup> Satz 3 und Nr. 2<sup>74</sup> Satz 3 jeweils folgender hervorgehobene Nebensatz eingefügt:

„Beim Direktauftrag ist eine Markterkundung durchzuführen, wenn der Auftragswert 250 Euro übersteigt.“<sup>75</sup>

Die Dritte Verwaltungsvorschrift zur Änderung des Vergabeerlasses erhöhte den Wert von 250 Euro auf 1.000 Euro.

(193) Diese Regelung bewirkt, dass bei Bau- und bei sonstigen Leistungen nach dem Vergabeerlass keine Markterkundung mehr durchzuführen ist, wenn der Auftragswert unter 1.000 Euro liegt. Unter einer „Markterkundung“ sind nach dem Vergabeerlass Rückgriffe auf allgemein zugängliche Auskünfte zu verstehen, um einen Preis-Leistungs-Vergleich durchzuführen. Als Beispiele für allgemein zugängliche Auskünfte werden Internetrecherchen, Kataloge, Telefonauskünfte und formlose E-Mail-Anfragen genannt. Bei einer Markterkundung handelt es sich also nicht um ein Vergabeverfahren, sondern um eine kurze Recherche, welche Angebote es für eine Leistung gibt.

(194) Der vorgegebene Verzicht auf eine Markterkundung bis zu einem Auftragswert von 1.000 Euro führt zu einem nicht wirtschaftlichen und sparsamen Handeln in diesem Bereich.<sup>76</sup> Wirtschaftlich und sparsam kann nur handeln, wer einen Preis-Leistungs-Vergleich durchführt. Wer keinen Vergleich durchführt, kann nicht feststellen, ob er die gleiche Leistung zu einem geringeren Preis<sup>77</sup> oder für den gleichen Preis mehr Leistung<sup>78</sup> bekommen kann.

(195) Jeder, der auf eine Markterkundung verzichtet, verstößt nicht nur gegen § 3 Abs. 1 Satz 2 VgG M-V und § 34 Abs. 2 Satz 1 LHO, sondern auch gegen die Verfassung. Denn die Verpflichtung zu wirtschaftlichem Handeln im Vergabegesetz und in der Landeshaushaltsordnung wurzeln in der Verfassung. Indem das Wirtschaftlichkeitsprinzip dem Landesrechnungshof als Maßstab seiner Tätigkeit vorgegeben wird,<sup>79</sup> entfaltet es Bindungswirkung für alle Staatsgewalten. Anderenfalls liefe die Verfassungsvorschrift leer.<sup>80</sup>

---

<sup>73</sup> Diese Nummer betrifft Bauleistungen.

<sup>74</sup> Diese Nummer betrifft sonstige Leistungen.

<sup>75</sup> Hervorhebung durch Landesrechnungshof.

<sup>76</sup> Zur Höhe von Wertgrenzen und deren Einfluss auf die Vergabeverfahren grundsätzlich kritisch: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2015 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2015, Tzn. 289 ff.

<sup>77</sup> Minimalprinzip, vgl. VV Nr. 1 zu § 7 LHO.

<sup>78</sup> Maximalprinzip, vgl. VV Nr. 1 zu § 7 LHO.

<sup>79</sup> Art. 67 Abs. 2 Satz 1 und Art. 68 Abs. 3 Satz 2 Verf. M-V.

<sup>80</sup> Siehe hierzu nur Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung / Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 7 BHO Rn. 15 f. m. w. N.

(196) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Wirtschaftsministerium dem Wirtschaftlichkeitsprinzip auch bei Direktaufträgen unter 1.000 Euro wieder Geltung verschafft.

(197) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass die Bestimmungen zur Markterkundung im Vergabeerlass eine Eigenschöpfung des Landes darstellten. Das Innenministerium habe zunächst die ursprünglich strikte Regelung gefordert, seine Meinung nunmehr aber geändert. Aus dem kommunalen Bereich seien Bitten an das Wirtschaftsministerium herangetragen worden, die Wertgrenze zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands auf 1.000 Euro anzuheben. Das Wirtschaftsministerium sei diesen Bitten gefolgt, da aus seiner Sicht Vergaben auch nach der vorgesehenen Regelung nur unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zulässig seien. Auf diese Weise werde grundsätzlich sichergestellt, dass die Vergabestellen situationsangemessen auf Preisgünstigkeit achteten. Die Bedeutung der Haushaltsgrundsätze sei allen Teilen der öffentlichen Verwaltung hinreichend bewusst, ein verbleibendes „Restrisiko“ sei im Bereich unterhalb der Wertgrenze hinnehmbar. Zu einer anderen Beurteilung werde keine Veranlassung gesehen.

(198) Der Landesrechnungshof nimmt die Auffassung des Wirtschaftsministeriums zur Kenntnis, bleibt jedoch bei seiner Auffassung.

Der Landesrechnungshof kann nicht erkennen, wie die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch unterhalb der Wertgrenze eingehalten werden können, wenn auf eine Markterkundung verzichtet wird. Zudem erfordert der Grundsatz der Aktenmäßigkeit der Verwaltung, dass die Vergabestellen die Einhaltung der benannten Haushaltsgrundsätze nachweisen können. Nur wenn die Haushaltsgrundsätze nicht eingehalten werden, mag dies vielleicht den Verwaltungsaufwand reduzieren. Dies kann sich aber möglicherweise – mangels Wirtschaftlichkeit – im Nachhinein als kostspielig erweisen.

Der Landesrechnungshof weist auch darauf hin, dass nicht „situationsangemessen“ auf die Preisgünstigkeit zu achten ist, sondern stets auf die Wirtschaftlichkeit (§ 7 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, § 34 Abs. 2 Satz 1 LHO, § 43 Abs. 4 KV M-V).

## 6 Medizinische Versorgungszentren

**Seit Einführung des GKV-Modernisierungsgesetzes<sup>81</sup> im Jahr 2004 ist es Private-Equity-Gesellschaften<sup>82</sup> möglich, sich finanziell an Medizinischen Versorgungszentren zu beteiligen. In der Gesetzesbegründung wurde ausgeführt, dass mit der Neuregelung die Möglichkeit besteht, eine Versorgung „aus einer Hand“ anzubieten. Außerdem sollte insbesondere jungen Ärzten die Möglichkeit gegeben werden, in der vertragsärztlichen Praxis tätig sein zu können, ohne die mit einer Praxisgründung verbundenen erheblichen wirtschaftlichen Risiken eingehen zu müssen. Seitdem das GKV-Versorgungsstärkungsgesetz<sup>83</sup> 2015 auch „fachgruppengleiche“ MVZ erlaubt, ist die Zahl an der vertragsärztlichen Versorgung teilnehmender MVZ nochmals gestiegen. In Mecklenburg-Vorpommern stieg die Anzahl der MVZ bis heute weniger stark als in anderen Ländern.**

(199) Mit dem GKV-Modernisierungsgesetzes (GMG) wurde 2004 die Möglichkeit geschaffen, Medizinische Versorgungszentren (MVZ) zu gründen. Diese sollten fachübergreifend tätig sein. Durch die MVZ sollte sowohl die enge Kooperation unterschiedlicher ärztlicher Fachgebiete untereinander als auch eine Kooperation mit nichtärztlichen Leistungserbringern ermöglicht werden.

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Versorgungsstärkungsgesetz – GKV-VSG) wurde 2015 das Merkmal „fachübergreifend“ aus § 95 Abs. 1 Satz 2 SGB V gestrichen.

Diese Neuregelung hatte zur Folge, dass die Zahl der MVZ ab 2015 deutlich anstieg. Gab es bis 2015 deutschlandweit 2.156 MVZ, stieg die Zahl bis zum 31. Dezember 2021 auf 4.179.<sup>84</sup>

Gemäß einem Positionspapier der Bundesärztekammer<sup>85</sup> ist die deutliche Zunahme der Gründungen seit 2015 zumeist auf fachgleiche MVZ zurückzuführen. Danach gibt es meist Beschränkungen auf einzelne, lukrative Leistungen des Fachgebietes, anstatt sämtliche Kernleistungen zu erbringen.

Aktuell wird die Zahl der MVZ in Deutschland auf mehr als 5.300 geschätzt. Die Tendenz ist weiterhin steigend. In Mecklenburg-Vorpommern gab es zum Stichtag 31. Dezember 2021 77 MVZ. Träger waren bei 54 MVZ Krankenhäuser.

Insgesamt waren bis 2021 deutschlandweit 25.754 Ärzte und Ärztinnen in den Medizinischen Versorgungszentren tätig (Durchschnitt pro MVZ 6,2). Dabei waren bei 44 % der MVZ Vertragsärzte, bei 42 % Krankenhäuser und bei 13 % Sonstige die Träger.

---

<sup>81</sup> Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung v. 14. November 2003; BGBl. I S. 2190; zuletzt geändert durch Artikel 1 Gesetz vom 15. Dezember 2004 BGBl. I S. 3445.

<sup>82</sup> Private-Equity-Investoren sind Finanzinvestoren, die für die Käufe von Unternehmen mit Geldern der Anleger Fonds eingerichtet haben.

<sup>83</sup> Gesetz zur Stärkung der Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung vom 16. Juli 2015; BGBl. I S. 1211.

<sup>84</sup> Quelle: Kassenärztliche Bundesvereinigung, Entwicklung der Medizinischen Versorgungszentren, Statistische Informationen zum Stichtag 31. Dezember 2021.

<sup>85</sup> Positionen der Bundesärztekammer zum Regelungsbedarf für Medizinische Versorgungszentren zur Begrenzung der Übernahme von MVZ durch fachfremde Finanzinvestoren und zur Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen und umfassenden ambulanten Versorgung vom 9. Januar 2023.

(200) Ursprüngliches Ziel des Gesetzgebers bei der Zulassung von MVZ war die Verbesserung der medizinischen Versorgung insbesondere in ländlichen und medizinisch unterversorgten Regionen. In der Praxis entstanden die MVZ jedoch zu 85 % in urbanen Zentren. Dieses Primärziel wurde also nur in geringem Ausmaß erreicht.

Vorteilhaft für die angestellten Ärzte sollte die Arbeit als Vertragsarzt sein, ohne die Verantwortung oder ein finanzielles Risiko für die eigene Praxis tragen zu müssen. Fraglich ist, ob diese Organisationsform ohne Auswirkungen auf die Qualität der ärztlichen Versorgung auskommt. Diese könnten sich daraus ergeben, dass nicht mehr alle Leistungen erbracht werden oder es zu einer Beeinträchtigung des Rechts auf freie Arztwahl kommt. Die Vertragsärzte üben einen freien Beruf aus. Als Freiberufler erbringen diese ihre ärztliche Dienstleistungen eigenverantwortlich und fachlich unabhängig im Interesse ihrer Patienten und zum Wohle der Allgemeinheit.<sup>86</sup> Abhängig beschäftigte Ärzte in MVZ sind auch den Renditeinteressen ihres Arbeitgebers verpflichtet. Neben den den ärztlichen Entscheidungen spielen auch unternehmerische Interessen eine wichtige Rolle. Inwieweit dies die medizinische Versorgung gefährdet, kann aktuell nicht abschließend beurteilt werden. So bemängelt der Bundesverband Medizinische Versorgungszentren (BMVZ) in seiner Stellungnahme vom 19. April 2022<sup>87</sup>, dass MVZ, welche nicht von Vertragsärzten geführt werden, unter dem Generalverdacht stehen, „*bloße Renditeobjekte zu sein, Sekundärinteressen zu verfolgen und/oder insgesamt die ordnungsgemäße Patientenversorgung zu gefährden*“.

Gemäß den vorliegenden Statistiken ist der Freistaat Bayern sowohl bei der Anzahl der MVZ als auch der Beteiligung privater Investoren führend. Der Vorstand der Kassenärztlichen Vereinigung Bayern KVB sieht in der derzeitigen Entwicklung eine große Gefahr für die ambulante Versorgung der Patient\*innen und hat folgende Forderungen an die Politik formuliert:<sup>88</sup>

- Schutz der Unabhängigkeit ärztlicher Entscheidungen
- Gewährleistung der freien Arztwahl
- Erhalt eines vertrauensvollen Arzt-Patienten-Verhältnisses
- Verhinderung einer wettbewerbsfeindlichen Anbieterdominanz
- Stärkung der Freiberuflichkeit.

(201) Gründungsvoraussetzung für private Investoren ist der Kauf von Krankenhäusern, welche als „gründungsberechtigt“ gelten. Es handelt sich um Krankenhäuser, welche gemäß § 95 SGB V<sup>89</sup> zur vertragsärztlichen Versorgung zugelassen sind.

Weitere gesetzliche Beschränkungen existieren nicht. Damit können private Investoren bundesweit und in allen Fachgebieten MVZ betreiben.

(202) Für Finanzinvestoren wie beispielsweise Private-Equity-Investoren<sup>90</sup> entwickelten sich MVZ seit 2015 zu einer attraktiven Finanzanlagemöglichkeit. Die Einnah-

<sup>86</sup> Vgl. Berufsordnung für die Ärztinnen und Ärzte in Mecklenburg-Vorpommern vom 20. Juni 2005 (Amtsblatt M-V/AAz. 2005, S. 917)

<sup>87</sup> [https://www.bmvz.de/wp-content/uploads/2022/04/Stellungnahme\\_19Apr2022\\_BMVZ\\_zu\\_Investoren\\_MVZ\\_KVB-Gutachten.pdf](https://www.bmvz.de/wp-content/uploads/2022/04/Stellungnahme_19Apr2022_BMVZ_zu_Investoren_MVZ_KVB-Gutachten.pdf)

<sup>88</sup> KVB FORUM, 03/21, Sonderausgabe MVZ, Herausgeber: Kassenärztliche Vereinigung Bayerns.

<sup>89</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung.

men aus der Krankenversorgung und damit die Refinanzierung der Investitionen können relativ sicher geplant werden.

Hinter vielen „fachgleichen“ medizinischen Versorgungszentren stehen mittlerweile Kapitalinvestoren, welche keinen Bezug zur ärztlichen Versorgung haben. Die genaue Anzahl dieser Investoren ist nicht bekannt. Oft konzentrieren sich diese Investoren auf einzelne Teilmärkte der medizinischen Versorgung wie Augenheilkunde und Radiologie.<sup>91</sup> Gemäß Bundesärztekammer führen dabei „MVZ-Ketten“ oder sogenannte „Groß-MVZ“ zu Versorgungsmonopolen in diesen Fachgebieten.

(203) In Mecklenburg-Vorpommern stieg die Anzahl der MVZ nicht so stark wie in anderen Ländern. Das Interesse privater Investoren scheint hier noch nicht so ausgeprägt. Investitionen Dritter in das Gesundheitswesen in Mecklenburg-Vorpommern sind zunächst nicht negativ zu bewerten. Das wirtschaftliche Risiko für Vertragsärzte bei Gründung einer Praxis ist in einigen Bereichen sehr hoch, so dass dies insbesondere jüngere Ärzte davon abhalten kann. Schwerpunkt der Gesundheitspolitik sollte jedoch die flächendeckende und qualitativ hochwertige Versorgung sein. Die Unabhängigkeit medizinischer Entscheidungen von Renditeinteressen der Investoren sollte gewährleistet werden. Gemäß Bundesärztekammer hat sich gezeigt, *„dass der mit der Kommerzialisierung von MVZ einhergehende (Rendite-)Druck so groß sein kann, dass ihm nicht allein mit der berufsrechtlichen Verpflichtung von Ärztinnen und Ärzten begegnet werden kann, die Behandlung allein am Wohl der Patientinnen und Patienten auszurichten“*,

(204) Die Möglichkeiten der Landesregierung, Einfluss auf die Entwicklung der MVZ zu nehmen, sind begrenzt. Schwerpunkt sollte die Prüfung sein, ob MVZ einen Mehrwert für die Versorgung haben, insbesondere ob diese die Versorgung im ländlichen Raum verbessern. Die Landesregierung sollte sich auf Bundesebene dafür einsetzen, dass das mit dem GKV-Versorgungsstärkungsgesetz aufgegebene Merkmal „fachübergreifend“ wieder eingeführt wird und der örtliche und fachliche Bezug des Betreiber-Krankenhauses zum betriebenen MVZ besteht. Die Landesregierung sollte prüfen, ob mit den bestehenden Regelungen, kommunale Krankenhäuser und die Universitätsmedizinen im Wettbewerb mit privaten „fachfremden“ Investoren benachteiligt sind. Diese Prüfung sollte sich auch auf die interdisziplinäre Versorgung beziehen.

(205) Das Sozialministerium hat zu Tz. 200 mitgeteilt, dass es keine Erkenntnisquelle habe, die die aufgeworfene Vermutung bestätigen bzw. widerlegen würde. Die Ärzte (sowohl niedergelassen als auch angestellt) unterlägen weiterhin ihren berufsrechtlichen Pflichten. Mit Übernahme der Behandlung verpflichtete sich der Arzt dem Patienten gegenüber zur gewissenhaften Versorgung mit geeigneten Untersuchungs- und Behandlungsmethoden.

Zu Tz. 204 merkt das Ministerium an, dass ihm keine Daten vorlägen, die eine solche Prüfung zulassen würden. Insbesondere unterlägen die MVZ nicht der Aufsicht des Sozialministeriums.

---

<sup>90</sup> Private-Equity-Investoren sind Finanzinvestoren, die für die Käufe von Unternehmen mit Geldern der Anleger Fonds eingerichtet haben.

<sup>91</sup> Gutachten für die Kassenärztliche Vereinigung Bayern, August 2020, S. 9.

Das Innenministerium hatte keine Anmerkungen.

(206) Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme des Sozialministeriums zur Kenntnis. Nach seiner Auffassung steht diese nicht im Widerspruch zu seinen Hinweisen.



## 7 **Anhörung des Landesrechnungshofes nach § 103 LHO zu Förderrichtlinien**

**Förderrichtlinien enthalten nähere Vorgaben dazu, unter welchen Voraussetzungen und über welches Verfahren Fördermittel ausgereicht werden. Vor ihrem Erlass ist der Landesrechnungshof anzuhören. Zur Regelung des Verwendungsnachweises muss er sein Einvernehmen erteilen.**

**Die Ministerien legten die Förderrichtlinien teilweise zu spät oder erst kurz vor dem Inkrafttreten vor. Zudem fehlten in vielen Fällen Unterlagen. Dadurch verzögerte sich die Bearbeitung beim Landesrechnungshof.**

**Das Einvernehmen zum Verwendungsnachweis konnte in keinem Fall uneingeschränkt erteilt werden. Dreimal wurde das Einvernehmen verweigert.**

**Insgesamt fällt den Ministerien die Umsetzung der neuen VV zu § 44 LHO noch schwer.**

**Bei zwei Förderprogrammen wurde das LFI nur rückwirkend bzw. gar nicht be-  
liehen. Hierdurch erscheint die Rechtmäßigkeit betroffener Zuwendungsbe-  
scheide fraglich.**

(207) Der Landesrechnungshof ist bei Verwaltungsvorschriften nach § 103 LHO anzuhören. Für Regelungen zum Verwendungsnachweisverfahren und zu Prüfungsrechten des Landesrechnungshofes ist nach § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO das Einvernehmen des Landesrechnungshofes notwendig.

(208) Zuletzt hatte sich der Landesrechnungshof im Landesfinanzbericht 2018 zu diesem Thema geäußert.<sup>92</sup> Seitdem wurden die VV zur LHO viermal geändert. Von der 14. und 15. Änderung waren auch die VV zu § 44 LHO betroffen.

(209) Im Jahr 2022 bearbeitete der Landesrechnungshof 58 Entwürfe von Förderrichtlinien abschließend. Die Vorlage der Richtlinien war geprägt durch den Beginn der neuen EU-Förderperiode. Viele Richtlinienentwürfe betrafen Förderungen aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF+).

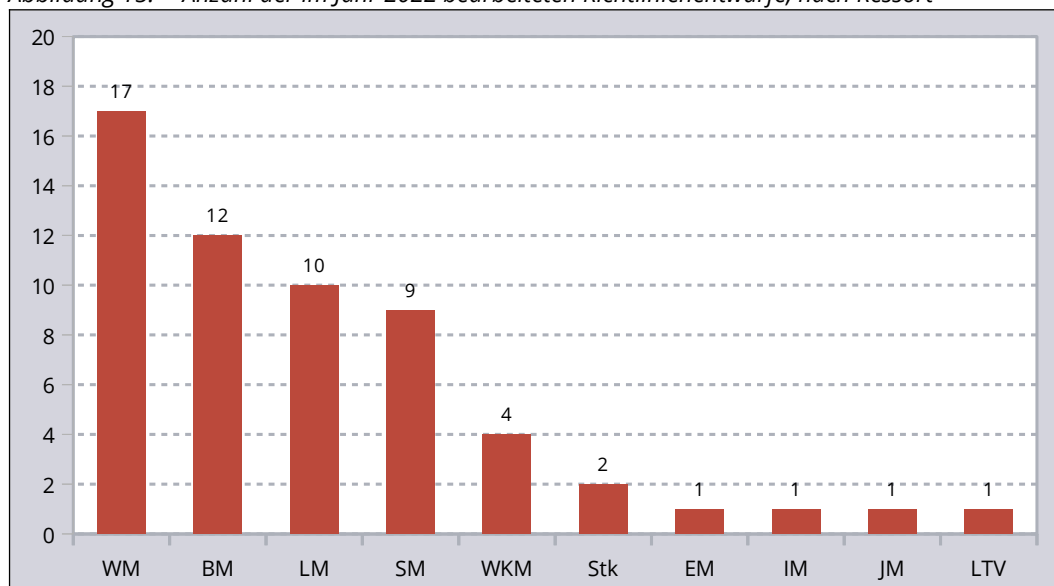
(210) Mit 17 von 58 stammten die meisten Richtlinien aus dem Wirtschaftsministerium, gefolgt vom Bildungsministerium mit 12 Richtlinien (vgl. Abbildung 15). Jeweils nur eine Richtlinie kam aus dem Innen-, dem Justiz- und dem ehemaligen Energieministerium<sup>93</sup> sowie von der Landtagsverwaltung.

---

<sup>92</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, S. 42-45.

<sup>93</sup> Die Förderrichtlinie des im Jahr 2022 bereits aufgelösten Energieministeriums war die Richtlinie zur Förderung des Gigabitausbau der Telekommunikationsnetze in Mecklenburg-Vorpommern Gigabitförderrichtlinie – GigabitFöRL M-V). Der Richtlinienentwurf wurde dem Landesrechnungshof parallel zum Finanzministerium vorgelegt. Das Einvernehmen des Finanzministeriums lag jedoch erst im November 2021 vor, sodass die Stellungnahme des Landesrechnungshofs 2022 versandt wurde.

Abbildung 15: Anzahl der im Jahr 2022 bearbeiteten Richtlinienentwürfe, nach Ressort



Quelle: Eigene Erhebungen und Darstellung.

(211) Bei 45 der 58 Richtlinienentwürfe war das Einvernehmen des Landesrechnungshofes zum Verwendungsnachweisverfahren erforderlich. Es konnte in keinem Fall uneingeschränkt erteilt werden (vgl. Tabelle 16). Bei 42 Richtlinien wurde das Einvernehmen unter Auflagen erteilt.<sup>94</sup> Dreimal wurde das Einvernehmen verweigert. 13 Richtlinien wurden nur zur Anhörung vorgelegt, da das Verwendungsnachweisverfahren nicht geändert wurde bzw. keine abweichenden Regelungen von den VV zu § 44 LHO getroffen wurden.

Tabelle 16: Ergebnis der im Jahr 2022 abschließend bearbeiteten Richtlinienentwürfe

Ergebnis	Einvernehmen	Einvernehmen unter Auflagen	Einvernehmen verweigert	nur Anhörung	Summe
Anzahl	0	42	3	13	58
in %	0 %	72,4 %	5,3 %	22,4 %	100 %

Quelle: Eigene Erhebungen und Darstellung.

(212) Das Wirtschaftsministerium sieht einen Grund dafür, dass kein Einvernehmen uneingeschränkt erteilt werden konnte, in der unterschiedlichen Bewertung von zugrundeliegenden Sachverhalten durch die Beteiligten. Dies sei wiederum auf unterschiedliche Ansichten von Finanzministerium und Landesrechnungshof zurückzuführen, wobei das Finanzministerium frühzeitiger beteiligt werde.

Das Wirtschaftsministerium regt daher an, dass sich Finanzministerium und Landesrechnungshof auf einheitliche Standards verständigten, um Diskrepanzen hinsichtlich Vorgehensweise und Auslegung möglichst zu reduzieren und so Doppelarbeit zu vermeiden.

(213) Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis. Er weist darauf hin, dass er dem Finanzministerium ein gemeinsames Vorgehen bei Förderrichtlinien vorge-

<sup>94</sup> Werden Auflagen nicht vollumfänglich erfüllt, gilt das Einvernehmen als nicht erteilt, vgl. auch Sonderbericht gemäß § 99 LHO: „MV-Schutzfonds“, Tz. 136.

schlagen hat. Das Finanzministerium wollte jedoch an der aktuellen Vorgehensweise festhalten.

Anders als der Landesrechnungshof prüft das Finanzministerium nur die Richtlinienentwürfe. Erst bei der Prüfung der Musterzuwendungsbescheide stellt sich aber z. B. heraus, dass das Verwendungsnachweisverfahren abweichend von den VV zu § 44 LHO gestaltet werden soll (vgl. auch Tz. 218 ff.).

## 1 Rückwirkendes Inkrafttreten

(214) Zehn Richtlinien sollten rückwirkend in Kraft treten. Der Landesrechnungshof hatte bereits im Landesfinanzbericht 2018 dargelegt, dass Richtlinien nicht rückwirkend in Kraft treten sollen.<sup>95</sup>

Ein Ministerium legte dem Landesrechnungshof einen Richtlinienentwurf am 27. Juni 2022 zur Anhörung vor.<sup>96</sup> Die Vorgängerrichtlinie sollte am 30. Juni 2022 außer Kraft treten. Angesichts dieses kurzen Zeitraums konnte die Beteiligung des Landesrechnungshofes nicht vor dem Außerkrafttreten der Vorgängerrichtlinie abgeschlossen werden. Eine Änderung der Richtlinie war aufgrund des Außerkrafttretens nicht mehr möglich. Das Ministerium musste eine Neufassung vorlegen.

(215) Richtlinienentwürfe sollten so rechtzeitig vorgelegt werden, sodass die Beteiligung vor dem geplanten Inkrafttreten der Richtlinie abgeschlossen werden kann.

(216) Das Wirtschaftsministerium führt an, die EU-Kommission hätte die Verordnungen erst sehr spät vorgelegt. Dadurch hätten die Strukturfondsprogramme nur verzögert und die Förderrichtlinien nur unter Hochdruck erstellt werden können. Eine frühzeitigere Vorlage dieser Förderrichtlinien sei deshalb nicht möglich gewesen.

Zudem erschließe sich dem Wirtschaftsministerium nicht die generelle Ablehnung eines rückwirkenden Inkrafttretens. Es gäbe bestimmte Fallkonstellationen, in denen auf der Grundlage des Entwurfs von Förderrichtlinien bereits Fördermittel bewilligt werden müssten, beispielsweise zur Vermeidung von Förderlücken.

(217) Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis.

Eine späte oder verspätete Vorlage von Förderrichtlinien betraf jedoch nicht nur solche aus den EU-Strukturfondsprogrammen.

Für den Landesrechnungshof werden durch das rückwirkende Inkrafttreten von Förderrichtlinien keine „Förderlücken“ geschlossen, sondern gegen das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns verstoßen. Zudem werden Mitnahmeeffekte erzeugt: Ein möglicher Antragsteller führt eine Maßnahme durch und finanziert sie selbst. Durch die rückwirkende Förderrichtlinie, kann er sich dies jedoch nachträglich vom Land „bezahlen“ lassen. Und das, obwohl er die Maßnahme auch ohne Förderung durchgeführt hätte.

---

<sup>95</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, S. 43.

<sup>96</sup> Dritte Änderung der Richtlinie für die Förderung von Projekten zur Bildung für nachhaltige Entwicklung, Demokratie-, Rechts- und Friedenserziehung, politische Bildung und Gewaltprävention an Schulen, Stellungnahme des Landesrechnungshofes vom 14. Juli 2022.

## 2 Unterlassene oder verspätete Vorlage von Dokumenten

(218) Für die Anhörung nach § 103 LHO und die Erteilung des Einvernehmens nach § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO benötigt der Landesrechnungshof neben dem Richtlinienentwurf die weiteren Formulare und Dokumente zur Förderrichtlinie. Hierzu zählen das Antragsformular, der Musterbescheid und das Verwendungsnachweisformular sowie weitere Formulare wie z. B. zur Mittelanforderung oder etwaige Anlagen. Gleichfalls muss dem Landesrechnungshof das Schreiben des Finanzministeriums zum Einvernehmen nach VV Nr. 15.2 zu § 44 LHO vorliegen.

(219) Bei 33 der 58 bearbeiteten Richtlinien (56,9 %) fehlten notwendige Unterlagen. Sie mussten nachgefordert werden. Das Nachfordern von Unterlagen führt zu einer unnötigen Verzögerung bei der Bearbeitung der Richtlinien.

(220) Der Landesrechnungshof erwartet von den Ministerien, dass ihm zur Anhörung alle relevanten Formulare und Dokumente vorgelegt werden.

(221) Bei vielen Richtlinien betrafen die Feststellungen Unterschiede zwischen den Regelungen des vorgelegten Richtlinienentwurfs und den Formularen. So sind bei rd. 43 % der Richtlinien Regelungen aus den VV zu § 44 LHO oder des Richtlinienentwurfs nicht in den Musterbescheid übernommen worden. Bei rd. 53 % der Richtlinien gab es Unterschiede zwischen entsprechenden Regelungen im Musterbescheid und dem Richtlinienentwurf. Bei den Antrags- und den Verwendungsnachweisformularen lagen in 15 (rd. 26 %) bzw. 10 Fällen (rd. 17 %) Unterschiede zu den Regelungen im Richtlinienentwurf vor. Teilweise entstand der Eindruck, dass die vorgelegten Formulare noch nicht an den übersandten Stand des Richtlinienentwurfs angepasst worden waren.

(222) Der Landesrechnungshof erwartet, dass ihm die überarbeiteten Formulare übersandt werden. Viele Hinweise und Maßgaben des Landesrechnungshofes hätten dadurch verhindert werden können. Die Bearbeitungszeit der Richtlinien hätte sich ebenfalls verkürzt.

(223) Das Wirtschaftsministerium regt mit Blick auf eine Beschleunigung und Vereinfachung des Anhörungsverfahrens an, auf die Vorlage von Formularen und Dokumenten zu verzichten. Häufig werde die Erstellung oder Anpassung von Formularen und Dokumenten aus verwaltungsökonomischen Gründen erst nach den Beteiligungsverfahren vorgenommen.

(224) Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis. Ohne vollständige Unterlagen können weder das Finanzministerium noch der Landesrechnungshof den Richtlinienentwurf abschließend prüfen.

(225) Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass sich das Finanzministerium für die Erteilung des Einvernehmens nach VV Nr. 15.2 zu § 44 LHO nicht nur die Richtlinienentwürfe, sondern ebenfalls alle weiteren Formulare und Dokumente vorlegen lässt. Denn für die Zuwendungsempfänger sind nur die im Zuwendungsbescheid enthaltenen Regelungen und Nebenbestimmungen verbindlich. Die Förderrichtlinie hat lediglich informativen Charakter. Zudem zeigt die Auswertung

des Landesrechnungshofes, dass viele Auflagen zum Verwendungsnachweisverfahren Unterschiede zwischen den Regelungen des Richtlinienentwurfs und den Musterbescheiden und Formularen betrafen.

(226) Das Finanzministerium sieht von der Vorlage sämtlicher Formulare und Dokumente zur Erteilung des Einvernehmens ab. Es hält es jedoch für erforderlich, dass die Musterbescheide und alle weiteren Formulare dem aktuellen Stand des Richtlinienentwurfs angepasst sind. Hierauf werde das Finanzministerium gegenüber den Ressorts hinwirken, indem es in sein Einvernehmen den folgenden Standard-Textbaustein aufnehmen werde: „Das Finanzministerium geht davon aus, dass der Musterbescheid, die Antrags-, Verwendungsnachweisformulare und alle weiteren Dokumente mit dem Richtlinienentwurf übereinstimmen.“

(227) Der Landesrechnungshof nimmt die Auffassung des Finanzministeriums zur Kenntnis. Er hält die Aufnahme eines Standard-Textbausteins nicht für hinreichend. Papier ist geduldig. Der Landesrechnungshof stellt schon seit fast 30 Jahren fest, dass z. B. die Musterformulare Abweichungen von den Richtlinien enthalten.<sup>97</sup> Geändert hat sich bis heute wenig.

### **3 Weitere Fehlerquellen: Finanzierungsart und förder-spezifische Regelungen**

(228) Des Weiteren stellte der Landesrechnungshof relativ häufig fest, dass die falsche Finanzierungsart (22,4 %) festgelegt wurde und Abweichungen von den Regelungen der VV zu § 44 LHO in der Richtlinie nicht kenntlich gemacht wurden (22,4 %).

(229) Beides wiegt schwer. Die Finanzierungsart wirkt sich auf die Ausgestaltung der Zuwendungsbescheide aus, insbesondere der Nebenbestimmungen. Von ihr hängt auch ab, wie der Verwendungsnachweis zu führen ist und welche Folgen eine fehlerhafte Verwendung der Zuwendung hat. Nicht gekennzeichnete Abweichungen von den Regelungen der VV zu § 44 LHO können zu einer uneinheitlichen oder nicht dem Willen des Ministeriums entsprechenden Bewilligung führen.

(230) Das Wirtschaftsministerium weist darauf hin, es hätte sich im Erstellungsprozess der Förderrichtlinien für die EU-Strukturfonds mit dem Finanzministerium auf Musterformulierungen verständigt. Es wünsche sich eine ähnliche Vorgehensweise mit dem Landesrechnungshof.

(231) Der Landesrechnungshof würde eine solche Vorgehensweise ebenfalls begrüßen. Hierzu wäre es jedoch notwendig, dass er künftig früh im Erstellungsprozess beteiligt wird. Bei den benannten Musterformulierungen beteiligte das Wirtschaftsministerium den Landesrechnungshof gerade nicht im Erstellungsprozess. Erst nachdem eine Förderrichtlinie vorgelegt worden war und der Landesrechnungshof das Einvernehmen verweigert hatte, kam ein Gespräch mit dem Wirtschaftsministerium zustande. Der Landesrechnungshof hat dadurch erst erfahren, dass es abgestimmte Musterformulierungen gab.

---

<sup>97</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (1995): Nachtrag zum Jahresbericht des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern 1995, Tz. 78.

## 4 Unzureichende Umsetzung der neuen VV zur LHO

(232) Mit der 15. Änderung der VV zur LHO vom 2. September 2021 wurden die VV zu § 44 LHO in größerem Umfang geändert. Als wesentlich ist dabei anzusehen, dass die Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest) nunmehr in die VV Nrn. 5.2 und 5.3 zu § 44 LHO integriert wurden. Sie sind deshalb durch die jeweilige Bewilligungsbehörde unmittelbar in den Zuwendungsbescheid aufzunehmen. Vorher waren die ANBest dem Zuwendungsbescheid als Anlage beizufügen. Für einen geordneten Übergang wurde geregelt, dass die bisherigen ANBest in Form der Anlage bis Ende 2023 weiterhin zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides gemacht werden können.<sup>98</sup> Zusätzlich hat das Finanzministerium Übergangsregelungen zur Umsetzung der 15. Änderung erlassen.<sup>99</sup>

(233) Die Umsetzung der 15. Änderung verursachte in den Ministerien Probleme bei der Erstellung der Richtlinienentwürfe. Bei 16 Richtlinienentwürfen (27,6 %) wurden die Änderungen der VV nicht beachtet oder nicht korrekt umgesetzt.

(234) Bei einer ESF+-Förderrichtlinie des Wirtschaftsministeriums<sup>100</sup> für die neue Förderperiode 2021 bis 2027 sollten die seit der 15. Änderung vom 2. September 2021 geltenden VV im Richtlinienentwurf parallel mit den ANBest für Projektförderungen (ANBest-P) mit Stand vom 1. September 2020 im Musterbescheid verwendet werden. Das Wirtschaftsministerium führte hierzu verfahrenstechnische Gründe an.

Für den Übergang in die neue Strukturförderperiode sieht der Übergangserlass des Finanzministeriums für EU-Förderrichtlinien eine eigene Regelung vor.<sup>101</sup> Diese ermöglicht jedoch nicht die Verknüpfung von „neuen“ VV und „alten“ ANBest-P. In Reaktion auf die Stellungnahme des Landesrechnungshofes räumte das Wirtschaftsministerium ein, dass die parallele Anwendung von „neuen“ VV zu § 44 LHO und „alten“ ANBest-P nicht ausdrücklich im Übergangserlass genannt sei. Es sei ein Ergebnis eines Gesprächs mit dem Finanzministerium zur Auslegung und praktischen Anwendung der Übergangsregelungen gewesen.

(235) Dies hat im vorliegenden Fall dazu geführt, dass sich das Anhörungsverfahren beim Landesrechnungshof verzögerte. Der Landesrechnungshof erwartet, dass ihm Einzelfallabsprachen der Ministerien mit dem Finanzministerium zumindest bekannt gemacht werden.

## 5 Fehlerbehaftete Beleihung

(236) Zuwendungen werden durch Bewilligungsbehörden bewilligt. Für einen Teil der Zuwendungen, die das Land gewährt, übernimmt das Landesförderinstitut (LFI)

<sup>98</sup> VV Nr. 5.1.4 zu § 44 LHO n. F.

<sup>99</sup> Übergangsregelungen zur Umsetzung der Fünfzehnten Änderung der Verwaltungsvorschriften (VV) zur Landeshaushaltsordnung (LHO) Mecklenburg-Vorpommern, Erlass des Finanzministeriums vom 27. Oktober 2021.

<sup>100</sup> Entwurf zur Neufassung der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen von Qualifizierungen für Existenzgründungen und Unternehmensnachfolgen durch Bildungsschecks.

<sup>101</sup> Vgl. II Nr. 3 der Übergangsregelungen zur Umsetzung der Fünfzehnten Änderung der Verwaltungsvorschriften (VV) zur Landeshaushaltsordnung (LHO) Mecklenburg-Vorpommern, Erlass des Finanzministeriums vom 27. Oktober 2021.

diese Aufgabe. Das LFI ist ein rechtlich unselbstständiger Teil der NORD/LB Norddeutsche Landesbank – Girozentrale und damit nicht Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung. Deshalb bedarf es der vorherigen Übertragung hoheitlicher Befugnisse, damit das LFI u. a. Verwaltungsakte, wozu auch Zuwendungsbescheide zählen, erlassen darf. Dies sieht das Gesetz zur Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LFIAÜG) grundsätzlich vor. Danach kann das LFI durch Rechtsverordnung berechtigt werden, Verwaltungsakte zu erlassen und öffentlich-rechtliche Verträge zu schließen, um Förderprogramme durchzuführen.<sup>102</sup> Diese Rechtsverordnungen können die Ministerinnen und Minister für ihren jeweiligen Geschäftsbereich erlassen.<sup>103</sup>

(237) Bei zwei Förderprogrammen wurde das LFI rückwirkend bzw. gar nicht durch Rechtsverordnung ermächtigt.<sup>104</sup>

Im ersten Fall trat die Förderrichtlinie am 8. November 2022 in Kraft.<sup>105</sup> Die Rechtsverordnung zur Beleihung des LFI wurde durch eine Rechtsverordnung geändert, die erst am 20. Februar 2023 veröffentlicht wurde.<sup>106</sup> Die Änderung soll zum 1. November 2022 zurückwirken.

Im zweiten Fall wurde ein Förderprogramm neu aufgelegt, für das in der vorhergehenden Legislaturperiode ein Minister mit einem anderen Geschäftsbereich zuständig war. Die nunmehr zuständige Ministerin hat die in ihrem Geschäftsbereich geltende Rechtsverordnung nicht geändert. Auf Nachfrage, warum dies nicht geschah, berief sich das Ministerium darauf, dass das LFI durch das vorher zuständige Ministerium für das frühere Förderprogramm beliehen worden sei und die gewechselte Zuständigkeit an der wirksamen Beleihung nichts ändere.

(238) Der Landesrechnungshof hält beide Fälle für kritisch. In beiden Fällen durfte das LFI – jedenfalls im ersten Fall nicht bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Änderungsverordnung – weder durch Verwaltungsakt noch durch öffentlich-rechtlichen Vertrag im Rahmen der jeweiligen Förderprogramme handeln. Damit steht zumindest die Rechtmäßigkeit der Zuwendungsbescheide in Frage. Denn im ersten Fall ist auf den Zeitpunkt der Bewilligung des „Zuwendungsbescheides“ abzustellen.<sup>107</sup> Im zweiten Fall erscheint zum einen die Ermächtigung des LFI durch § 2 Abs. 1 Nr. 3 der Verordnung zur Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern<sup>108</sup> mangels konkreter Benennung des För-

---

<sup>102</sup> § 1 LFIAÜG.

<sup>103</sup> § 1 LFIAÜG.

<sup>104</sup> Förderrichtlinie für die Gewährung von Zuwendungen für steckerfertige Photovoltaik (PV)-Anlagen für Bürgerinnen und Bürger des Landes Mecklenburg-Vorpommern bzw. Gewährung von Zuwendungen an Leistungserbringer für PoC-Antigentests (Bürgertests) nach § 4a Coronavirus-Testverordnung (TestV) zur Finanzierung der beim Betrieb von Testeinrichtungen verbleibenden Personal- und Sachkosten.

<sup>105</sup> AmtsBl. M-V 2022, S. 632 bis 634.

<sup>106</sup> GVOBl. M-V 2023, S. 471.

<sup>107</sup> Vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Aufl. 2023, § 1 Rn. 248 m. w. N. sowie Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 65 m. w. N.

<sup>108</sup> Verordnung des Wirtschaftsministers vom 4. März 2004, Gliederungsnummer 600-2-7.

derprogramms fraglich. Zum anderen kann diese Ermächtigungsnorm nicht mehr für das ab 2021 zuständige Ministerium gelten, da sie nicht dessen Geschäftsbereich, sondern den des ursprünglich zuständigen Ministeriums betrifft.

(239) Das Landwirtschaftsministerium folgt dieser Auffassung nicht. Es habe die rückwirkende Änderung der Rechtsverordnung zur Beleihung des LFI der Normprüfstelle vorgelegt. Diese habe u. a. geantwortet: *„Um zulässig zu sein, darf es sich in der Sache nicht um eine ‚echte Rückwirkung‘ handeln, d. h. nachteilige Rechtsfolgen für eine Zeit vor dem Inkrafttreten dürfen nicht bewirkt werden. Vorliegend soll das LFI M-V durch das LM befugt werden, Verwaltungsakte zu erlassen und öffentlich-rechtliche Verträge zu schließen für die ‚Gewährung von Zuwendungen für steckerfertige Photovoltaikanlagen‘. Hieraus ergeben sich grundsätzlich keine nachteiligen Rechtsfolgen für Zuwendungsempfänger oder sonstige Dritte.“* Nach Auffassung des Landwirtschaftsministeriums sei die Rückwirkung zudem sachdienlich und damit zweckmäßig gewesen.

(240) Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis. Den Zitaten nach befasste sich die Normprüfstelle damit, ob eine echte Rückwirkung vorlag und ob diese rechtmäßig war. Das betrifft nicht den Kern der Kritik des Landesrechnungshofes. Er bleibt bei seiner Auffassung.

(241) Das Sozialministerium widerspricht ausdrücklich der Darstellung des Landesrechnungshofes zum zweiten Fall (Tz. 237). Es handele sich nicht um ein neues Förderprogramm. Zudem sei das LFI von dem Ministerium bei der früheren Auflage rechtmäßig beliehen worden. Die Ressortumbildung hätte keinen Einfluss auf die Beleihung gehabt.

(242) Der Landesrechnungshof nimmt die Auffassung des Sozialministeriums zur Kenntnis. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung.

Bereits im Entwurf hatte der Landesrechnungshof ausgeführt, ein Förderprogramm sei „neu aufgelegt“ worden. Er hat nicht behauptet, es handele sich um ein neues, anderes Förderprogramm. Er weist ebenso darauf hin, dass die Förderrichtlinie erneut vorgelegt werden musste, weil die frühere bereits außer Kraft getreten war. Diese war dem Landesrechnungshof im Übrigen nicht vorgelegt worden.

(243) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das LFI dem LFIAÜG entsprechend beliehen wird. Das bedeutet insbesondere rechtzeitig vor der Durchführung des jeweiligen Förderprogramms, konkret bezogen auf ein Förderprogramm und durch die Ministerin oder den Minister, in deren oder dessen Geschäftsbereich das Förderprogramm fällt.





## IV. Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2021

### 1 Haushaltsrechnung

#### 1.1 Allgemeines

(244) Der Finanzminister 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.<sup>109</sup> 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).

(245) Die Kurzfassung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2021 wurde dem Landtag am 27. Dezember 2022 (Drs. 8/1712) zur Entlastung vorgelegt.

(246) Der Finanzausschuss des Landtages und der Landesrechnungshof erhalten neben der Kurzfassung auch die Zentralrechnung. Die Zentralrechnung für 2021 inklusive Anlagen lag dem Landesrechnungshof am 22. November 2022 vollständig vor.

#### 1.2 Kassenmäßiger Abschluss

(247) 2021 wurde ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis<sup>110</sup> von 0,00 Euro erzielt. Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben betragen jeweils 11.212.839.804,92 Euro.

(248) Davon sind 1.066,7 Mio. Euro dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ zuzuordnen:

2021 wurden in den Einzelplänen der Ressorts (Kernhaushalt) gesonderte Kapitel (Kapitel XX80) zur Umsetzung der Maßnahmen des „MV-Schutzfonds“ eingerichtet. Ab Mitte des Haushaltsjahres 2021 wurden die benötigten Mittel dem Sondervermögen entnommen und dem Kernhaushalt (Kapitel XX80) zugeführt. Im Ergebnis wurde dadurch der überwiegende Teil der Ausgaben des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“ 2021 über den Kernhaushalt ausgezahlt (1.039,3 Mio. Euro).

Gleichzeitig wurden Einnahmen aus Zinsen und zurück zu zahlenden MV-Schutzfondsmitteln zunächst im Kernhaushalt vereinnahmt und anschließend an das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ abgeführt (27,4 Mio. Euro).

(249) Der Landesrechnungshof hält diesen revolvierenden Mitteleinsatz für nicht sachgerecht. Die aus Notlagenkrediten zufließenden Mittel sind ausschließlich für die

<sup>109</sup> Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V i. V. m. § 114 LHO.

<sup>110</sup> Vgl. § 82 Nr. 1 c LHO.

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

Beseitigung der pandemiebedingten Notlage einzusetzen. Sind sie hierfür nicht (mehr) erforderlich, müssen sie zur Sondertilgung verwendet werden.

(250) Das Finanzministerium führt aus, dass es die Auffassung des Landesrechnungshofes nicht teile. „Gerade durch die Zuführung von Einnahmen an das Sondervermögen, beispielsweise den Bundesanteil an der Finanzierung der Impfinfrastruktur oder die Finanzierungsanteile der Kommunen bei Krankenhausinvestitionen, wird sichergestellt, dass sich das kreditfinanzierte Ausgabevolumen auf das notwendige Maß beschränkt. Verbleibende Mittel des Sondervermögens werden für Sondertilgungen genutzt.“

(251) Der Landesrechnungshof begrüßt diese Ausführungen. Einnahmen des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“, die über die kreditfinanzierte Ausstattung hinausgehen, sind bei Abwicklung des Sondervermögens nachzuweisen.

(252) Insgesamt beliefen sich die Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt im Zusammenhang mit dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ 2021 auf 1.066,7 Mio. Euro. Nach Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um diesen Effekt betragen die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben des Kernhaushalts tatsächlich 10.146,2 Mio. Euro (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 17: Ausgewiesene Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben bereinigt um Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“, 2020 und 2021, in Euro

	Ist-Einnahmen/ Ist-Ausgaben lt. Haushaltsrechnung	Einnahmen/Ausgaben des Kernhaushalts im Zusammenhang mit dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“	Ist-Einnahmen/ Ist-Ausgaben bereinigt um Ausgaben im Zusammenhang mit dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“
	in Euro		
2020	12.645.774.812,39	2.850.000.000,00	9.795.774.812,39
2021	11.212.839.804,92	1.066.648.596,46	10.146.191.208,46
<b>Differenz 2021 zu 2020</b>	<b>-1.432.935.007,47</b>		<b>350.416.396,07</b>
	<b>(-11,33 %)</b>		<b>(3,58 %)</b>

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

(253) Da aus Vorjahren keine Überschüsse bzw. Fehlbeträge zu berücksichtigen waren, belief sich das kassenmäßige Gesamtergebnis<sup>111</sup> 2021 auf 0,00 Euro.

(254) Im Vergleich zum Vorjahr verringerten sich die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben um rd. 1,4 Mrd. Euro (-11,3 %).<sup>112</sup> Werden die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben um die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ bereinigt, erhöhten sich die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2021 gegenüber dem Vorjahr um 350,4 Mio. Euro (+3,6 %; vgl. Tabelle 5).

(255) Der kassenmäßige Abschluss stellt die Ist-Einnahmen den Ist-Ausgaben gegenüber (Finanzierungsrechnung). Dabei werden die Ist-Einnahmen um Schuldenauf-

<sup>111</sup> Vgl. § 82 Nr. 1 e LHO.

Die Haushaltsebene wird nur insoweit einbezogen, als die haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten Jahresergebnisse früherer Jahre (vgl. § 25 LHO) zum kassenmäßigen Jahresergebnis hinzugerechnet werden. Dies ergibt das kassenmäßige Gesamtergebnis.

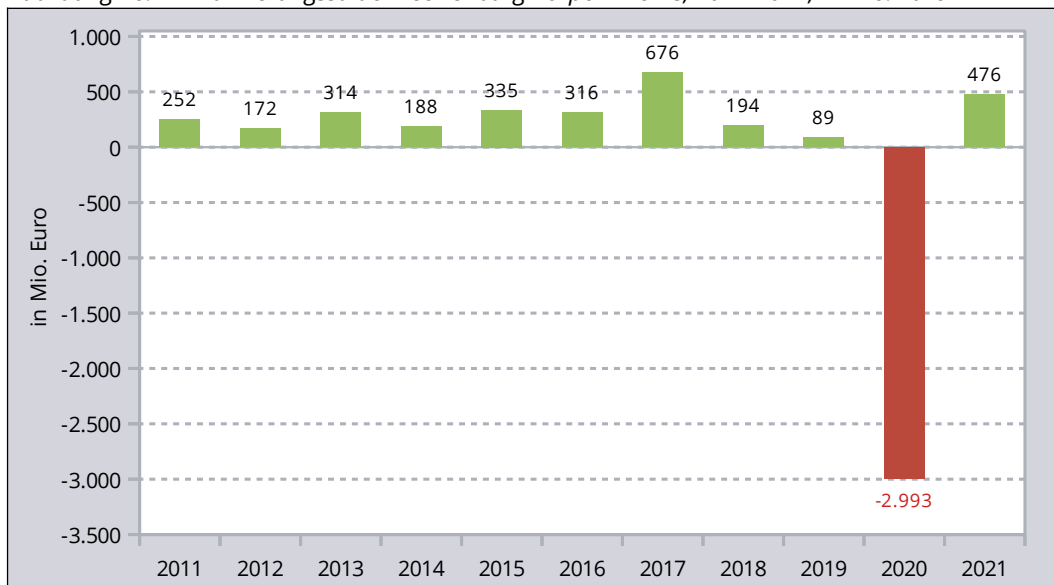
<sup>112</sup> Vorjahr 3,3 Mrd. Euro bzw. 35,3 %.

nahmen, 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 bereinigten Einnahmen ausgereicht haben, die bereinigten 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.<sup>113</sup> Ausnahmen sind nur zulässig bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.<sup>114</sup> Daneben sind Ausnahmen zulässig zur im Auf- und Abschwing symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung.

(256) Das Land plante für 2021 ein Finanzierungsdefizit von 419,2 Mio. Euro.

Der kassenmäßige Abschluss weist dagegen einen Finanzierungsüberschuss von 476,3 Mio. Euro (vgl. Abbildung 16) aus. Dieser Überschuss wurde den Rücklagen zugeführt. Das kassenmäßige Jahresergebnis lt. vorgelegter Haushaltsrechnung war damit ausgeglichen (kein Überschuss, kein Fehlbetrag).

Abbildung 16: Finanzierungssaldo Mecklenburg-Vorpommerns, 2011-2021, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

(257) Dem kassenmäßigen Abschluss zufolge war 2021 keine Nettokreditaufnahme notwendig.

### 1.3 Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)

(258) Der Haushaltsabschluss (rechnungsmäßiger Abschluss) weist das Ergebnis der Haushaltsführung des abgelaufenen Haushaltsjahres nach. Dabei werden die

<sup>113</sup> Vgl. § 18 Abs. 1 S. 1 LHO.

<sup>114</sup> Vgl. § 18 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LHO.

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.

(259) In der Haushaltsrechnung wird für das rechnungsmäßige Gesamtergebnis<sup>115</sup> 2021 ein Defizit von rd. 764,5 Mio. Euro nachgewiesen. Dies entspricht der Deckungslücke zwischen den Einnahme- und Ausgaberesten (vgl. Tzn. 260 ff.).

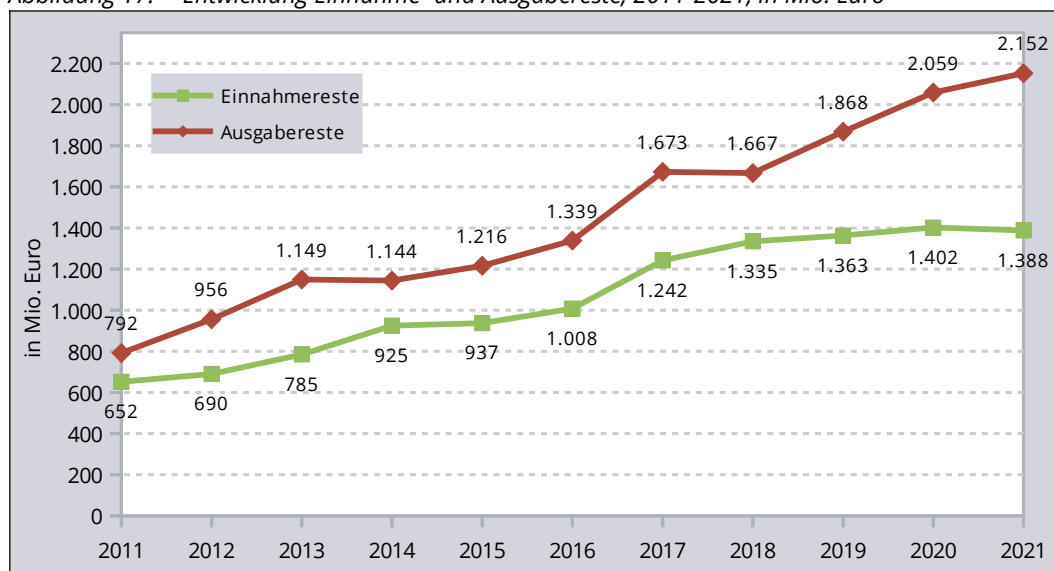
## 1.4 Haushaltsreste

(260) 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.

(261) Aus 2021 wurden Einnahmereste von 1.388,0 Mio. Euro und Ausgabereste von 2.152,4 Mio. Euro in das Haushaltsjahr 2022 übertragen. Die Deckungslücke zwischen Einnahme- und Ausgaberesten betrug damit 764,5 Mio. Euro. Das Finanzministerium hat zur Reduzierung der Deckungslücke einen Betrag von 150 Mio. Euro in der Ausgleichsrücklage vorgesehen.

(262) Die Ausgabereste übersteigen die Einnahmereste seit 2011. Die Deckungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben stieg dabei kontinuierlich. Von 2018 bis 2020 ist ein moderater Anstieg und in 2021 ist eine leichte Reduzierung der Einnahmereste festzustellen. Dagegen sind die Ausgabereste weiter angewachsen (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: Entwicklung Einnahme- und Ausgabereste, 2011-2021, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(263) Ausgabereste in Milliarden-Höhe sind eine erhebliche Vorbelastung des laufenden Haushaltsjahrs. Dies gilt umso mehr, da für ein Drittel dieser Reste keine entsprechende Deckung (bspw. durch Einnahmereste) vorhanden ist.

<sup>115</sup> § 83 Nr. 2 LHO.

Der Landesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren immer wieder auf die Risiken für den Haushaltsausgleich hingewiesen, die aus den enormen Haushaltsresten resultieren.<sup>116</sup> Er forderte das Finanzministerium auf, entsprechende Vorsorge im Haushalt zu treffen und seine Strategie bei der Übertragung von Haushaltsresten zu ändern.

Das Finanzministerium führte in seiner Stellungnahme zum Landesfinanzbericht 2022<sup>117</sup> aus, dass es 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. Der Landesrechnungshof gab zu bedenken, dass mit Einschränkungen in der Bewirtschaftung nur ad hoc reagiert werde, ohne dem Grundproblem der seit Jahren ausufernden Bildung von Haushaltsresten zu begegnen. Er forderte das Finanzministerium auf, zeitnah eine langfristige Strategie zu entwickeln, um dem stetigen Aufwuchs der Haushaltsreste entgegenzuwirken.

(264) Nach Kenntnis des Landesrechnungshofes fehlt es nach wie vor an einer solchen Strategie. Er fordert das Finanzministerium daher erneut und mit Nachdruck auf, dem Aufwuchs der Haushaltsreste entgegenzuwirken.

(265) Das Finanzministerium teilt mit, dass es grundsätzlich die Auffassung des Landesrechnungshofes teile. Ein steigender Saldo aus Einnahme- und Ausgaberesten berge Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung. Dem werde durch eine restriktive Bewilligung von Ausgaberesten entgegengewirkt. Zudem werde erwartet, dass durch eine restriktivere Veranschlagungspraxis und die Ausbringung von globalen Minderausgaben mit dem Haushalt 2024/2025 weniger Ausgaberechte entstehen.

(266) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht des Finanzministeriums, den Anstieg der Ausgaberechte zu dämpfen. Er erwartet, dass der seit Jahren fortgesetzte Anstieg gestoppt und der Bestand der Ausgaberechte abgebaut wird. Für diese Bestrebung ist ein verbindlicher Abbaupfad erforderlich.

## 1.5 Haushaltsüberschreitungen

(267) 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.

<sup>116</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tz. 16; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tz. 167; 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.; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2022, Tz. 158 ff.

<sup>117</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2021, Tz. 164.

(268) Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministers betragen 2021 rd. 73,5 Mio. Euro (Vorjahr rd. 53,6 Mio. Euro). Das entspricht rd. 0,8 % des geplanten Ausgabevolumens (Tabelle 18).

Der weit überwiegende Anteil entfiel mit rd. 73,3 Mio. Euro auf die über- und außerplanmäßigen Ausgaben mit Einwilligung des Finanzministers.

Davon resultierten 38,3 Mio. Euro aus Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Sozialhilfe und Eingliederungshilfe. 9,1 Mio. Euro entfielen auf Finanzhilfen für Schulen.

Tabelle 18: *Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2021, in Euro*

Epl.	Geschäftsbereich	Überschreitungen				Gesamt je Epl.	
		mit Einwilligung nach § 37 Abs. 1 LHO		ohne Einwilligung			
Fallzahl/Gesamtbetrag in Euro							
01	Landtag	-	0,00	1	200,00	1	200,00
04	Ministerium für Inneres und Europa	-	0,00	1	1.661,76	1	1.661,76
06	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit	1	6.774.486,93	2	165.335,65	2	6.939.822,58
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	5	15.879.338,75	-	0,00	5	15.879.338,75
08	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt	2	4.053.407,67	-	0,00	2	4.053.407,67
09	Justizministerium	1	809.185,63	-	0,00	1	809.185,63
10	Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung	3	42.991.225,17	-	0,00	3	42.991.225,17
11	Allgemeine Finanzverwaltung	2	2.789.240,88	-	0,00	2	2.789.240,88
15	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung	-	0,00	3	13.681,56	3	13.681,56
	<b>Gesamt</b>	<b>14</b>	<b>73.296.885,03</b>	<b>7</b>	<b>180.878,97</b>	<b>21</b>	<b>73.477.764,00</b>

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Die Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministers betragen 180.878,97 Euro.

Die unrechtmäßige Verwendung zweckgebundener Ausgabeansätze des Titels 1501 526.04 für den Nachweis der einzelplanspezifischen Minderausgaben im Einzelplan 15<sup>118</sup> hatte eine Überschreitung ohne Einwilligung des Finanzministers von 11.021,00 Euro zur Folge.<sup>119</sup>

<sup>118</sup> 1501 972.01.

<sup>119</sup> Ausgaben beim Titel 1501 526.04 „Ausgaben für Mitglieder der Prüfungsausschüsse für die Anerkennung von Prüflingen für Brandschutz und Standsicherheit“ durften bis zur Höhe der Einnahmen beim Titel 1501 111.03 geleistet werden. Die Einnahmen und Ausgaben waren mit je 12.000 Euro veranschlagt. Die Ist-Einnahmen betragen 750,00 Euro; die Ist-Ausgaben 978,97 Euro. Damit lag beim Titel 1501 526.04 bereits eine Überschreitung ohne Einwilligung des Finanzministers von 228,97 Euro vor.

## 1.6 Verpflichtungsermächtigungen

(269) 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.<sup>120</sup>

(270) Im Haushaltsgesetz 2020/2021 waren Verpflichtungsermächtigungen von rd. 1,0 Mrd. Euro für 2022 bis 2025 veranschlagt.

Die Ermächtigungen wurden auf Grundlage von § 17 Abs. 2, § 17c, § 17d sowie § 18 Abs. 1 und 2 Haushaltsgesetz 2020/2021 um 753,3 Mio. Euro auf 1,8 Mrd. Euro erhöht. Darin enthalten sind 219,8 Mio. Euro im Zusammenhang mit der Umsetzung von Maßnahmen des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“.

Insgesamt ging das Land für die Folgejahre Verpflichtungen in Höhe von 750,6 Mio. Euro ein. Dies entspricht 41,7 % der bestehenden Ermächtigungen (Vorjahr 51,4 %).

Daneben willigte das Finanzministerium in außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen von 1,8 Mio. Euro ein. Das Wirtschaftsministerium wies eine bereits im Vorjahr in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigung von 0,3 Mio. Euro erneut aus (Überschreitung ohne Einwilligung des Finanzministers).

## 1.7 Globale Minderausgaben

(271) 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.

(272) Für 2021 waren folgende globale Minderausgaben veranschlagt:

- „Globale Personalminderausgabe“ (1108 462.01) mit 89,3 Mio. Euro,
- „Globale Minderausgabe zum Ausgleich dringlicher Mehrbedarfe“ (1108 972.01) mit 3,0 Mio. Euro,
- „Globale Minderausgabe zur Verstärkung der Sportförderung“ (1111 972.02) mit 1,9 Mio. Euro und
- einzelplanspezifische Minderausgaben bei den Einzelplänen 04 bis 12 und 15 mit insgesamt 280,0 Mio. Euro.

---

Zudem wurde der Haushaltsansatz beim Titel 1501 526.04 durch Sollumsetzung auf den Titel 1501 972.01 „Globale Minderausgabe“ um 11.021,00 Euro reduziert. Zweckgebundene Ausgaben können aufgrund ihrer Zweckbindung nicht für den Nachweis globaler oder einzelplanspezifischer Minderausgaben herangezogen werden.

<sup>120</sup> Vgl. § 38 Abs. 4 LHO.



Insgesamt entsprach dies 4,2 % der für 2021 veranschlagten Ausgaben (8,8 Mrd. Euro).

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

## 2 Einzelrechnungsprüfung

### 2.1 Grundgesamtheit und Stichprobenumfang

(273) Der Landesrechnungshof prüft jährlich die ordnungsgemäße Belegung der Ausgaben auf Grundlage eines zweistufigen statistischen Verfahrens.<sup>121</sup> Die zufällige Auswahl einer repräsentativen Anzahl von Buchungen aus der Grundgesamtheit aller Buchungen ermöglicht einen Rückschluss auf die ordnungsgemäße Belegung der Zahlungen im gesamten Landeshaushalt. Mit der Einzelrechnungsprüfung 2021 wurde die in die Prüfung einbezogene Grundgesamtheit um die Einnahmen erweitert.

(274) Aufgrund von Besonderheiten einzelner Titel oder Sachverhalte wird die Grundgesamtheit vorab um diese bereinigt (relevante Grundgesamtheit).<sup>122</sup> Im nächsten Schritt wird aus der Gesamtheit aller Dienststellen, die im Haushaltsjahr 2021 Zahlungen vereinnahmt oder getätigt haben, eine Auswahl von 30 Dienststellen zufällig gezogen. Dabei ist es unerheblich, ob die Dienststelle bereits in den Vorjahren Teil der Stichprobe war.

Die relevante Grundgesamtheit 2021 umfasste 149 Dienststellen mit einem Buchungsvolumen von rd. 13,5 Mrd. Euro<sup>123</sup> und 441.055 Buchungen.

(275) Im darauf folgenden Schritt werden bei den 30 Dienststellen ebenfalls per Zufallsauswahl je 80 Buchungen gezogen, mithin also 2.400 Buchungen.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen wäre für 14 Buchungen<sup>124</sup> eine Nachziehung erforderlich gewesen, aus organisatorischen Gründen wurde davon abgesehen. Diese Buchungen fanden bei Ermittlung der Fehlerquote somit keine Berücksichtigung. Die Stichprobe umfasste daher 2.386 Buchungen mit einem Buchungsvolumen von rd. 753 Mio. Euro.

### 2.2 Fehler

(276) Neben der formellen Ordnungsmäßigkeit des Anordnungsverfahrens hat der Landesrechnungshof auch geprüft, ob die begründenden Unterlagen vorhanden und plausibel waren. Grundlage der Prüfung sind die LHO sowie die zugehörigen Verwaltungsvorschriften.

---

<sup>121</sup> Zur Einführung des Verfahrens siehe Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 267 ff.

<sup>122</sup> Dies betrifft z. B. Buchungen, die aus Fachverfahren in das HKR-Verfahren des Landes übertragen werden.

<sup>123</sup> Durch die Einbeziehung beider Seiten des Haushalts (Einnahmen und Ausgaben) ergibt sich ein Gesamtvolumen, das größer als der Landeshaushalt ist.

<sup>124</sup> Schulamt Greifswald (1); Amtsgericht Stralsund Zweigstelle Bergen (2); Einzelplan 11 *Allgemeine Finanzverwaltung* (11).

(277) Für die Ermittlung der Fehlerquote unterscheidet der Landesrechnungshof zwischen wesentlichen und sonstigen Fehlern. Sonstige Fehler gehen nicht in die Berechnung der Fehlerquote ein.

Ein Fehler ist wesentlich, wenn

- ein finanzieller Schaden für das Land entstanden ist oder hätte entstehen können,
- das Anordnungsverfahren fehlerhaft war oder
- Belege unvollständig waren.

(278) Wesentliche Fehler wurden bei 282 der geprüften Buchungen (11,9 %) festgestellt. Bisher lag die Anzahl zwischen 448 (2018) und 619 (2019) Buchungen.

Mehr als die Hälfte (156 Buchungen) der wesentlichen Fehler betrafen die 800 Buchungen im Justizbereich. Bei acht Erhebungsstellen<sup>125</sup> wurden keine wesentlichen Fehler festgestellt.

Am häufigsten mangelte es an der Anordnung der Zahlung (118 Buchungen).<sup>126</sup> Hier fehlte es überwiegend am Nachweis für die Übertragung der Anordnungsbefugnis einschließlich Unterschriftsprobe<sup>127</sup> oder an der Zeichnung auf der Anordnung<sup>128</sup>.

Dies betraf insbesondere das Amtsgericht Stralsund (56 Buchungen) und die JVA Neustrelitz (36 Buchungen). Das Amtsgericht Stralsund sowie die JVA Neustrelitz teilten mit, die Übertragung der Anordnungsbefugnis einschließlich Unterschriftsprobe zwischenzeitlich nachgeholt zu haben.

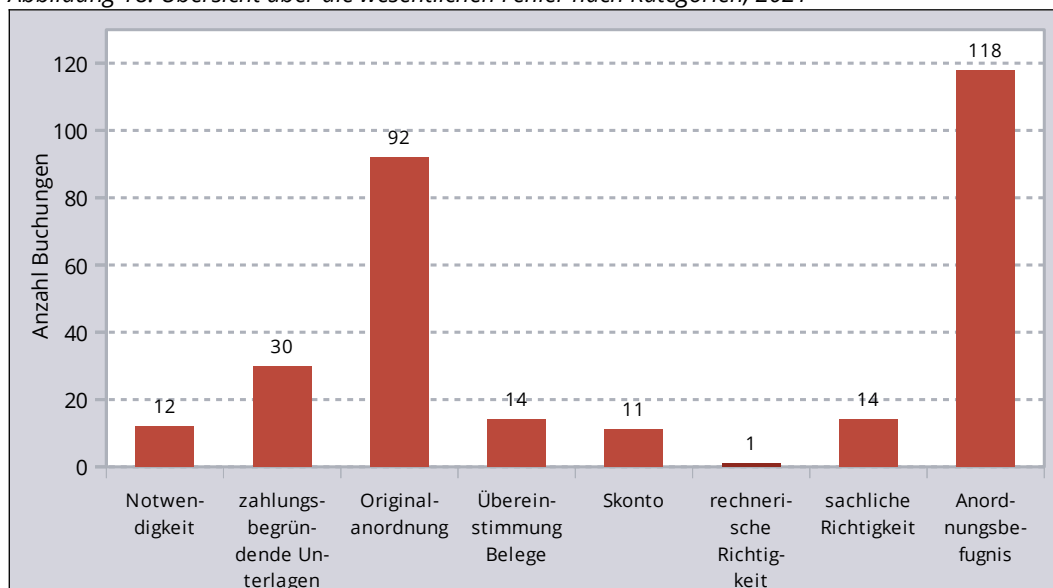
<sup>125</sup> Kriminalpolizeiinspektion Rostock; Staatsanwaltschaft Neubrandenburg; Justizvollzugsanstalt Bützow; Landesamt für Straßenbau und Verkehr; Nationalparkamt Vorpommern; StÄLU Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern; GSA GmbH.

<sup>126</sup> Landeswasserschutzpolizeiamt (4); Amtsgericht Stralsund (56); Amtsgericht Stralsund Zweigstelle Bergen (1); JVA Neustrelitz (36); Bildungsstätte Justizvollzug (3); Finanzamt Ribnitz-Damgarten (1); StÄLU Mittleres Mecklenburg (12); Landeszentrale für politische Bildung (3); Kompetenzzentrum für berufliche Schulen (2).

<sup>127</sup> Die Anordnungsbefugnis darf nur von den dazu berechtigten Personen ausgeübt werden. Sie setzt eine Übertragung im Einzelfall voraus. Nach Nr. 2.2.4.3 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO sind die Namen und Unterschriftsproben der zur Anordnung berechtigten Personen den für die Zahlungen zuständigen Stellen mitzuteilen. Die Mitteilung ist vom BfH zu unterschreiben.

<sup>128</sup> Der Anordnungsvordruck sieht ein Feld für die Zeichnung des/der Anordnungsbefugten vor. Der Landesrechnungshof wertete es als Fehler, wenn an dieser Stelle keine Zeichnung erfolgte.

Abbildung 18: Übersicht über die wesentlichen Fehler nach Kategorien, 2021



Quelle: Eigene Berechnungen.

Für 92 Buchungen<sup>129</sup> konnte die Anordnung nicht im Original<sup>130</sup> vorgelegt werden. Im Wesentlichen betraf dies den Einzelplan 11 (60 Buchungen). Die Anordnungen in Papierform wurden nach der elektronischen Veraktung im DMS Domea unzulässiger Weise vernichtet. Das Finanzministerium teilte mit, dass es die Originale der Anordnungen nunmehr in einer zusätzlichen Papierakte aufbewahrt.

Das Sozialministerium gab zu bedenken, die fehlenden Anordnungen stammten aus dem Jahr 1998 und somit aus Zeiten vor der Gründung des LAGuS. Der Landesrechnungshof verweist auf seine Empfehlung im Landesfinanzbericht 2021.<sup>131</sup> Dort empfahl er, aus dem HKR-Verfahren des Landes einen Nachdruck von aktiven, aber nicht mehr auffindbaren Anordnungen zu erzeugen. Auf dem Nachdruck sind die Verantwortlichkeiten im Anordnungsverfahren (sachliche und rechnerische Richtigkeit; Anordnung der Zahlung) zu bescheinigen. Gleichzeitig ist zu dokumentieren, dass es sich um einen Ersatz für die abhandengekommene Originalanordnung handelt. Die Ersatzanordnung ist bis zum Ende ihrer Gültigkeit (inkl. Aufbewahrungsfristen) vorzuhalten.

<sup>129</sup> LaStar (1); Staatsanwaltschaft Stralsund (4); Amtsgericht Stralsund (4); JVA Neustrelitz (6); JVA Waldeck (10); Bildungsstätte Justizvollzug (1); Arbeitsgericht Schwerin (1); Bildungsministerium (2); LAGuS Versorgungsamt Stralsund (3); Einzelplan 11 (60).

<sup>130</sup> Für Anordnungen sind ausschließlich die vom Finanzministerium genehmigten Vordruckmuster zu verwenden (Nr. 2.3 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO). Die Anordnung ist grundsätzlich im Original vorzulegen. Zahlungsanordnungen, die direkt über das HKR-Verfahren ProFiskal veranlasst werden, sind aufgrund des Schriftformerfordernisses in Papierform aufzubewahren. Liegt die Anordnung nicht im Original in Papier vor bzw. kann diese nicht nachgereicht werden, stellt dies einen Fehler dar.

<sup>131</sup> Tz. 214.

In 29 Fällen<sup>132</sup> lagen die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht oder nur unvollständig vor. Das eingeräumte Skonto (139 Buchungen) blieb in 11 Fällen ungenutzt bzw. wurde nicht korrekt berechnet. Der finanzielle Schaden beträgt 64,88 Euro.<sup>133</sup>

(279) Sonstige Fehler sind

- Zahlungen vor oder nach Fälligkeit,
- die Missachtung des Grundsatzes der Jährlichkeit,
- die Missachtung des Bruttoprinzips,
- die fehlende Angabe des Datums bei Anordnung der Zahlung sowie
- die Freigabe der Zahlung im HKR-Verfahren ProFiskal vor deren Anordnung.

(280) Zahlungen vor oder nach Fälligkeit stellen den häufigsten Fehler dar (329 Buchungen).<sup>134</sup> Dabei wurde in 38 Fällen<sup>135</sup> das Jährlichkeitsprinzip missachtet. In der Folge wurden 60.387,19 Euro im falschen Haushaltsjahr gebucht.

Bei der Anordnung von Zahlungen wurde in 147 Fällen versäumt, das Datum anzugeben. Zudem wurde bei 50 Buchungen die Zahlung im HKR-Verfahren ProFiskal freigegeben, bevor diese angeordnet worden war.

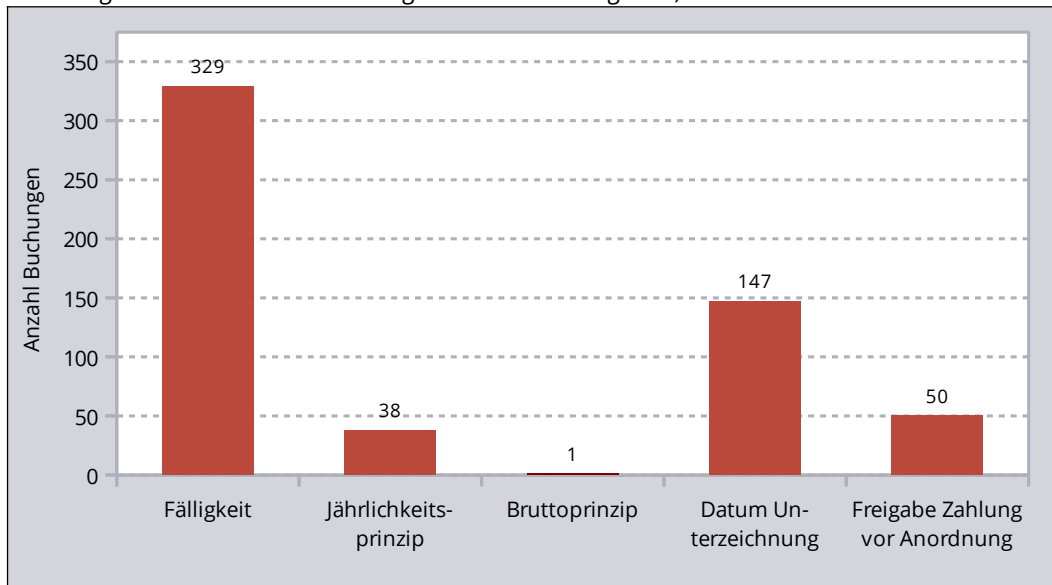
<sup>132</sup> Amtsgericht Stralsund (1); JVA Neustrelitz (2); JVA Waldeck (1); Bildungsstätte Justizvollzug (14); Arbeitsgericht Schwerin (1); Finanzamt Ribnitz-Damgarten (5); Wirtschaftsministerium (2); Schulamt Greifswald (2); LAGuS Versorgungsamt Stralsund (1).

<sup>133</sup> JVA Neustrelitz (2; 15,22 Euro); JVA Waldeck (1; 6,63 Euro); Bildungsstätte Justizvollzug (1; 0,14 Euro); Finanzamt Waren (2; 29,41 Euro); Finanzamt Ribnitz-Damgarten (1; 8,15 Euro); Straßenbauamt Schwerin (1; 1,69 Euro); Straßenbauamt Stralsund (1; 2,92 Euro).

<sup>134</sup> Landeswasserschutzpolizeiamt (20). Kriminalpolizeiinspektion Rostock (7); LaStar (1); Staatsanwaltschaft Neubrandenburg (7); Amtsgericht Stralsund (7); JVA Bützow (7); JVA Neustrelitz (26); JVA Waldeck (13); Bildungsstätte Justizvollzug (28); Arbeitsgericht Schwerin (3); Finanzamt Waren (13); Finanzamt Ribnitz-Damgarten (12); Wirtschaftsministerium (12); Straßenbauamt Schwerin (11); Nationalparkamt Vorpommern (2); StALU Mecklenburgische Seenplatte (2); StALU Mittleres Mecklenburg (10); StALU Vorpommern (4); Bildungsministerium (17); Landeszentrale für politische Bildung (34); Schulamt Schwerin (41); Schulamt Greifswald (23); LAGuS Versorgungsamt Stralsund (4); Kompetenzzentrum für berufliche Schulen (25).

<sup>135</sup> Landeswasserschutzpolizeiamt (3); Kriminalpolizeiinspektion Rostock (2); Staatsanwaltschaft Neubrandenburg (1); JVA Bützow (1); JVA Neustrelitz (2); Finanzamt Waren (1); Finanzamt-Ribnitz-Damgarten (2); Straßenbauamt Schwerin (2); StALU Vorpommern (1); Bildungsministerium (2); Landeszentrale für politische Bildung (11); Schulamt Schwerin (4); Schulamt Greifswald (2); Kompetenzzentrum für berufliche Schulen (4).

Abbildung 19: Übersicht über sonstige Fehler nach Kategorien, 2021



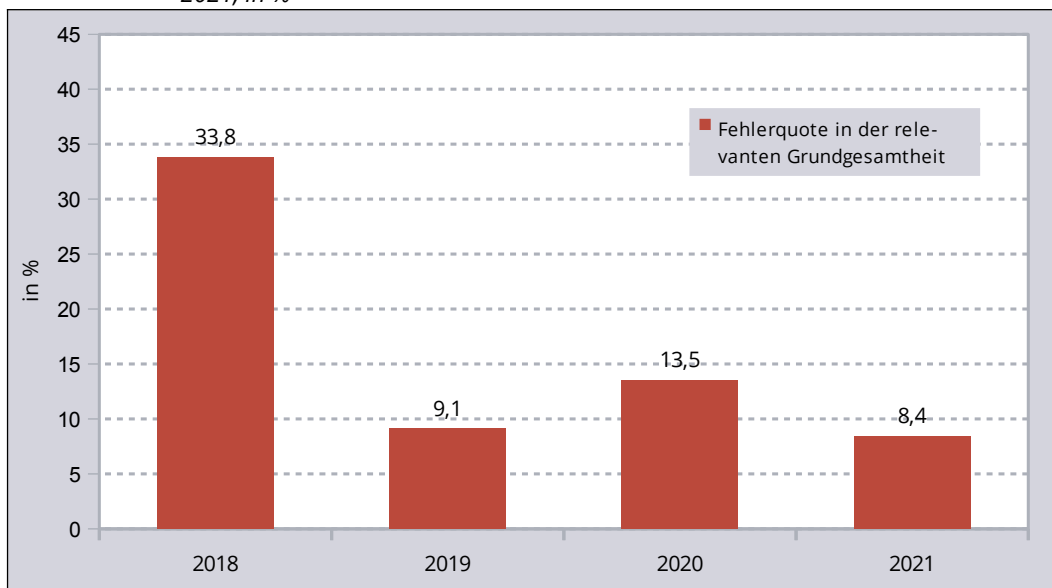
Quelle: Eigene Berechnungen.

## 2.3 Fehlerquote

(281) 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 relevanten Grundgesamtheit gewichtet (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20: Fehlerquote in der relevanten Grundgesamtheit aller Buchungen des Landes, 2018-2021, in %



Quelle: Eigene Berechnungen.

Daraus ergibt sich für das Haushaltsjahr 2021 eine geschätzte Fehlerquote von 8,4 %.<sup>136</sup>

### 3 Vermögensübersicht

#### 3.1 Entwicklung des Vermögens

(282) 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.<sup>137</sup>

##### 3.1.1 Liegenschaftsvermögen

(283) 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,
- Grundvermögen des Finanzressorts sowie
- den eingezogenen Grundstücken.

(284) Zum 31. Dezember 2021 verfügte das Land über Liegenschaften mit einer Fläche von 1.686,7 Mio. m<sup>2</sup>. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte sich das Liegenschaftsvermögen um 0,3 Mio. m<sup>2</sup> (0,02 %).

Tabelle 19: Übersicht über das Liegenschaftsvermögen, 2020-2021, in m<sup>2</sup>

	Stand Ende 2020	saldierte Zu-/ Abgänge 2021	Entwicklung	Stand Ende 2021
Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts	1.677.851.953	375.588	0,02%	1.678.227.541
davon bebaute Liegenschaften	8.176.031	-372.201	-4,55%	7.803.830
davon unbebaute Liegenschaften	1.669.675.922	747.789	0,04%	1.670.423.711
Grundvermögen Finanzressorts	8.506.530	-34.237	-0,40%	8.472.293
davon bebaute Liegenschaften	6.339.429	-40.719	-0,64%	6.298.710
davon unbebaute Liegenschaften	1.981.645	-12.401	-0,63%	1.969.244
davon Fiskalerbschaften	185.456	18.883	10,18%	204.339
Eingezogene Grundstücke	29.924	-2.450	-8,19%	27.474
<b>Gesamt</b>	<b>1.686.388.407</b>	<b>338.901</b>	<b>0,02%</b>	<b>1.686.727.308</b>

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

<sup>136</sup> Nach Auswertung der Daten mittels des mit der Universität Rostock entwickelten Modells liegt die Fehlerquote aller Buchungen der Grundgesamtheit mit 95 %-iger Wahrscheinlichkeit zwischen 5,4 % und 13,8 %. Die große Breite des Konfidenzintervalls resultiert vor allem aus der großen Streuung der Fehlerquoten zwischen den einzelnen Dienststellen.

<sup>137</sup> Vgl. Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V und § 80 i. V. m. § 86 LHO.

(285) Der Landesrechnungshof sieht den rein flächenmäßigen Ausweis des Liegenschaftsvermögens kritisch. Der ausgewiesene Bestand lässt keinen Rückschluss auf den Wert des Liegenschaftsvermögens zu.

Der Landesrechnungshof hält eine Bewertung des Liegenschaftsvermögens und eine entsprechende Darstellung in der Vermögensübersicht für erforderlich. Nur damit kann sich der Landtag einen umfassenden Überblick über das Vermögen des Landes verschaffen.

(286) Das Finanzministerium führt aus, dass bei der beabsichtigten Weiterentwicklung der Vermögensübersicht zu einer Vermögensrechnung die Hinweise des Landesrechnungshofes berücksichtigt würden.

(287) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

### 3.1.2 Kapitalvermögen

(288) Zum Kapitalvermögen zählen

- die Darlehensforderungen (Restschulden),
- das Reinvermögen der Landesbetriebe,
- die Sondervermögen (Nettovermögen),
- die sonstigen Revolvierenden Fonds<sup>138</sup>,
- die unmittelbaren Beteiligungen sowie
- die sonstige Forderungen.

Das Kapitalvermögen betrug Ende 2021 5.307,5 Mio. Euro. Es reduzierte sich um 606,7 Mio. Euro bzw. 10,3 % gegenüber dem korrigierten Endbestand 2020 (vgl. Tabelle 20). Ursächlich hierfür sind insbesondere die Tilgung von Darlehen (saldiert 63,6 Mio. Euro) sowie Geldabflüsse bei den Sondervermögen (saldiert 555,0 Mio. Euro).

(289) In der Vermögensübersicht werden die liquiden Mittel des Landes (Kassen- und Barmittel) nicht ausgewiesen. Damit führt der Rückgang des Forderungsbestandes scheinbar zum Absinken des Kapitalvermögens.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes müssen alle Bestandteile des Vermögens ausgewiesen werden. Nur so kann sich der Landtag einen umfassenden Überblick über das Vermögen des Landes verschaffen.

---

<sup>138</sup> Revolvierende Fonds werden mit Mitteln des Landes und ggf. des Bundes bzw. der EU ausgestattet und außerhalb des Landeshaushaltes geführt. Das Fondsvermögen ist zweckgebunden zur Finanzierung von Projekten einzusetzen. Die Erlöse aus damit finanzierten Maßnahmen fließen dem Fonds zu, um dessen Ressourcen wieder aufzufüllen und daraus neue Vorhaben zu finanzieren. Mit Wegfall der Zweckbindung wird der revolvierende Fonds aufgelöst und dessen Vermögen dem Landeshaushalt zugeführt. Die Fonds werden in der Regel durch Dritte verwaltet. Beispiele für revolvierende Fonds sind „GENIUS Venture Capital“, „Darlehensfonds zur Einführung neuer Produkte der Land- in der Ernährungswirtschaft“, Darlehen zur Förderung von Klimaschutz-Projekten in M-V“.

Tabelle 20: Übersicht über das Vermögen 2020-2021, in Euro

	Stand Ende 2020	Saldierte Zu-/ Abgänge in 2021	Entwicklung	Stand Ende 2021
Darlehensforderungen	617.278.887,27	-63.562.030,33	-10,30 %	553.716.856,94
Reinvermögen der Landesbetriebe	6.505.297,90	65.158,86	1,00 %	6.570.456,76
Sondervermögen (Nettovermögen)	5.046.575.081,09	-554.755.471,95	-10,99 %	4.491.819.609,14
Sonstige Revolvierende Fonds	78.495.831,82	1.745.864,33	2,22 %	80.241.696,15
unmittelbare Beteiligungen	73.151.960,07	251.850,00	0,34 %	73.403.810,07
Sonstige Forderungen	92.223.282,00	9.567.428,00	10,37 %	101.790.710,00
<b>Gesamt</b>	<b>5.914.230.340,15</b>	<b>-606.687.201,09</b>	<b>-10,26 %</b>	<b>5.307.543.139,06</b>
nachrichtlich: mittelbare Beteiligungen	16.748.448,06	11.085,08	0,07 %	16.759.533,14

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(290) 2021 wurden Darlehensforderungen von 2,4 Mio. Euro (0,4 %) unbefristet niedergeschlagen, davon fast ein Drittel im Geschäftsbereich des ehemaligen Energieministeriums (Wohnraumförderung). Der Anteil des Energieministeriums an den Darlehensforderungen betrug Ende 2021 512,4 Mio. Euro (93 %). Dementsprechend sind hier mit 60,0 Mio. Euro (94 %) die höchsten Abgänge festzustellen. In den nächsten Jahren ist eine weitere Reduzierung der Darlehensforderungen zu erwarten, da neue Darlehen für die Wohnraumförderung seit 2014 über das Sondervermögen „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“ abgewickelt werden.

(291) Das zum Jahresbeginn 2021 in Sondervermögen gebundene Nettovermögen betrug 5.046,6 Mio. Euro. Dies entspricht 57,1 % der für 2021 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt.<sup>139</sup> Neben den bereits bestehenden 23 Sondervermögen wurde 2021 ein weiteres Sondervermögen<sup>140</sup> errichtet. Das in den Sondervermögen gebundene Nettovermögen reduzierte sich 2021 um 555,0 Mio. Euro auf 4.491,8 Mio. Euro. Dies ist primär zurückzuführen auf saldierte Zu- bzw. Abgänge bei den Sondervermögen

- „Förderung der Universitätsmedizin des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ (+322,1 Mio. Euro),
- „Versorgungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ (+114,6 Mio. Euro),
- „Versorgungsrücklage“ (+38,1 Mio. Euro),
- „Kommunaler Fonds zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen“ (-35,4 Mio. Euro),
- „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ (-37,0 Mio. Euro),
- „MV-Schutzfonds“ (-1.099 Mio. Euro),
- „Schienenpersonennahverkehr Mecklenburg-Vorpommern“ (+42,1 Mio. Euro) und
- „Breitbandausbau Mecklenburg-Vorpommern“ (+100,9 Mio. Euro).

<sup>139</sup> Rd. 8,8 Mrd. Euro.

<sup>140</sup> Sondervermögen „Förderung der Universitätsmedizin des Landes Mecklenburg-Vorpommern“.



(292) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Kassenbestände für

- vier Sondervermögen<sup>141</sup> (rd. 70,0 Mio. Euro) sowie
- die Revolvierenden Fonds (rd. 27,1 Mio. Euro)

von Dritten außerhalb der Bücher des Landes geführt werden. Die Guthaben liegen auf Konten Dritter. Dabei handelt es sich teilweise um Treuhandkonten.

(293) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes verstößt dies gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit sowie der Vollständigkeit. Aufgrund des Geldflussprinzips der Kameralistik müssen sich die Vermögenswerte des Landes in den Büchern des Landes wiederfinden.

Die Revolvierenden Fonds sind vollständig aus dem Landeshaushalt und der Buchführung des Landes ausgelagert. In der Vermögensübersicht werden lediglich Bestandsveränderungen und das Nettovermögen dargestellt. Einnahmen und Ausgaben, die die Bestandsveränderungen herbeiführen, werden nicht abgebildet.

(294) Der Landesrechnungshof kritisierte dies bereits in seinen Landesfinanzberichten 2012<sup>142</sup> und 2013. Er stellte bereits damals fest, dass die Nachweisführung für die Revolvierenden Fonds intransparent und ungeeignet ist, deren Entwicklung, den Werteverzehr sowie die Zusammensetzung des Vermögens zu beurteilen. Der Landesrechnungshof empfahl, die Revolvierenden Fonds in Sondervermögen zu überführen:

Dem Haushaltsplan ist eine Übersicht über die geplanten Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens beizufügen. Im Rahmen der Rechnungslegung sind die Einnahmen und Ausgaben sowie der Bestand des Sondervermögens nachzuweisen. Des Weiteren ist die Bestandsentwicklung in der Vermögensübersicht darzustellen. Nur so wäre bei Planung, Vollzug und Rechnungslegung durchgängig Transparenz gewährleistet.

Der Landesrechnungshof wiederholt seine Forderung nach einer transparenten Rechnungslegung für die Revolvierenden Fonds.

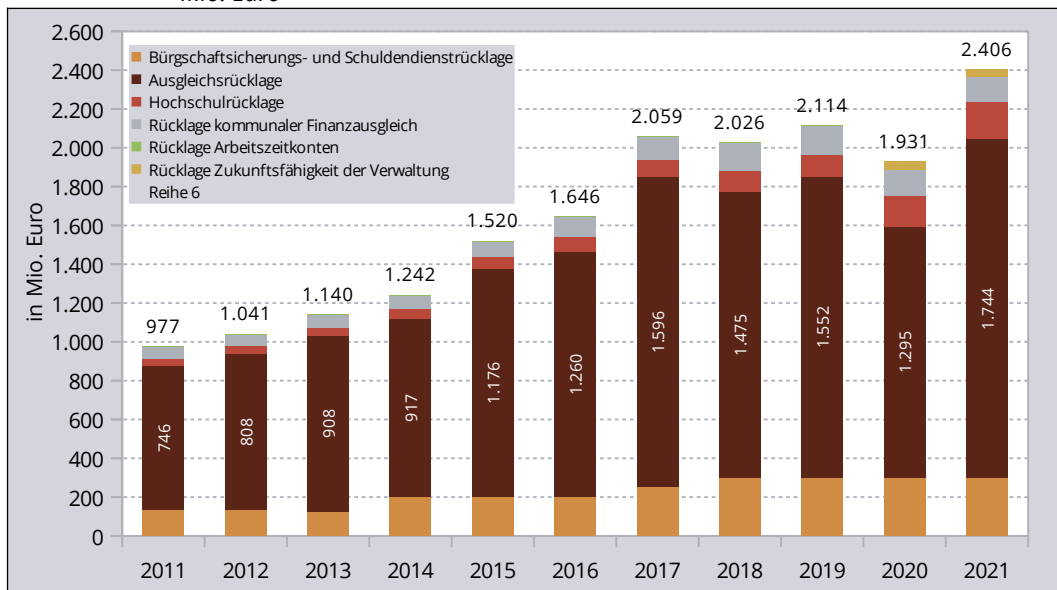
(295) Die Rücklagen des Landes sind gegenüber dem Vorjahr um 474,4 Mio. Euro auf 2.406 Mio. Euro gestiegen (vgl. Abbildung 21).

---

<sup>141</sup> „Unternehmenshilfe- und Beteiligungsfonds“; „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“; „Kommunaler Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern“; „Staatslotterien Lotto und Toto“.

<sup>142</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2013): Jahresbericht 2012 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2012, Tz. 64; Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tzn. 44 bis 52.

Abbildung 21: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres, 2011-2021, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

Ursächlich hierfür sind vor allem die Zuführungen an die Ausgleichsrücklage von saldiert 449 Mio. Euro und an die Hochschulrücklage von saldiert 37,3 Mio. Euro. Gleichzeitig wurden der Rücklage Kommunaler Finanzausgleich saldiert 5,7 Mio. Euro und der Rücklage Zukunftsfähigkeit der Verwaltung 6,2 Mio. Euro entnommen.

(296) Die Ausgleichsrücklage, die der Finanzierung einer Vielzahl unterschiedlicher Zwecke und Risiken dient, ist die finanziell gewichtigste Rücklage. Ihr Bestand belief sich Ende 2021 auf 1.744 Mio. Euro.

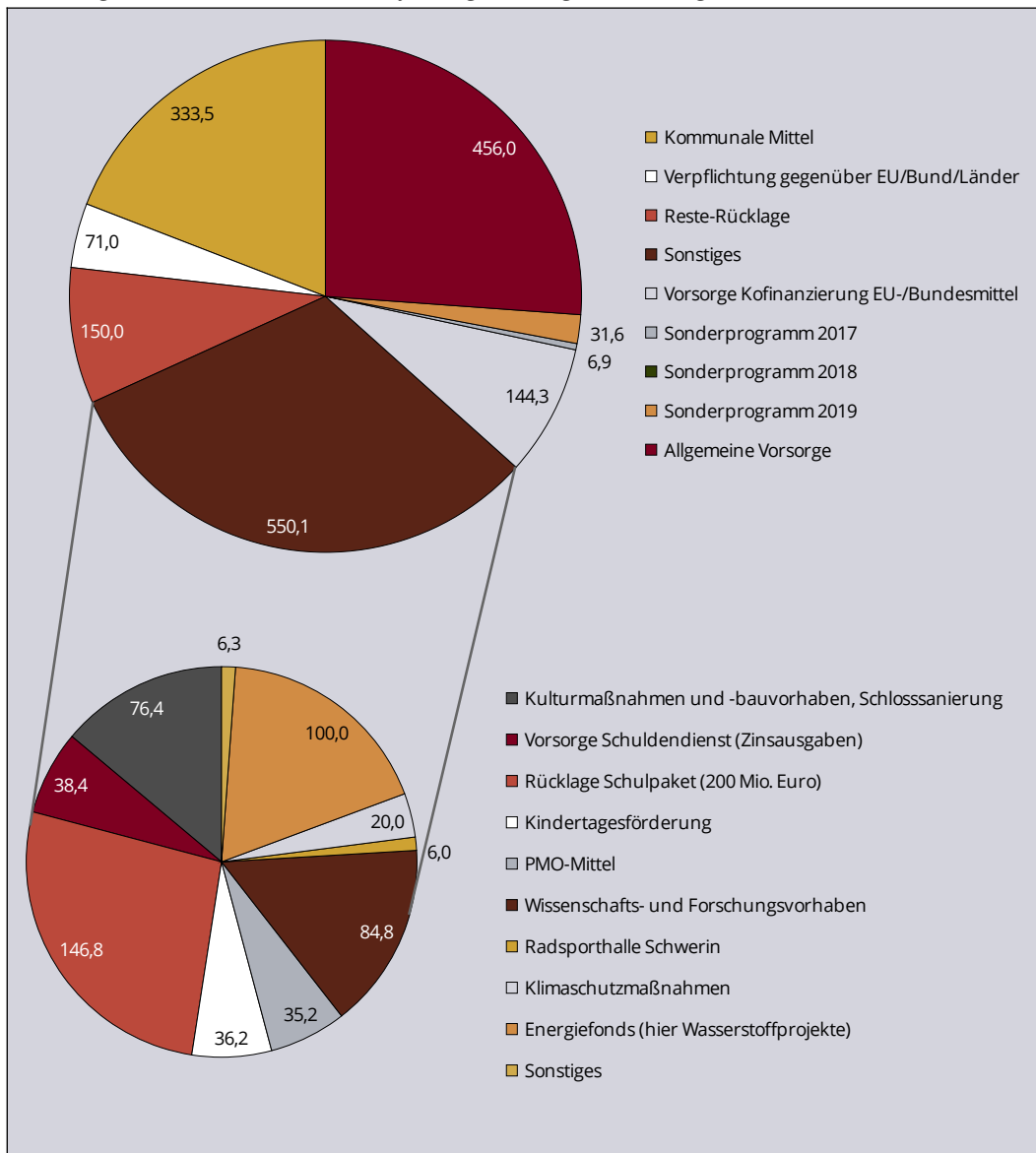
In der Vermögensübersicht 2021 werden die Finanzierungszwecke der Ausgleichsrücklage nicht im Einzelnen dargestellt. Damit ist nicht transparent, wofür die Mittel gebunden sind. Insoweit erneuert der Landesrechnungshof seine Forderung nach einer transparenten Darstellung z. B. mit zweckentsprechend bezeichneten Rücklagen.

(297) Der Landesrechnungshof hat vom Finanzministerium eine tabellarische Übersicht erhalten, wie sich die Mittel auf die einzelnen Finanzierungszwecke verteilen (grafisch dargestellt in Abbildung 22). U. a. aus Transparenzgründen sollte das Finanzministerium zumindest diese Tabelle zukünftig in die Vermögensübersicht aufnehmen.

(298) Das Finanzministerium merkt an, dass die Vermögensübersicht das Vermögen und die Schulden des Landes darstelle. Es erachte daher den Ausweis des Gesamtbestands der Ausgleichsrücklage als ausreichend.

(299) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Nur durch den Ausweis der Finanzierungszwecke kann nachvollzogen werden, wofür die Mittel der Ausgleichsrücklage gebunden sind.

Abbildung 22: Übersicht über die Aufteilung der Ausgleichsrücklage, 2021, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(300) Zur Abfederung von allgemeinen Risiken standen Ende 2021 die Postionen Verpflichtung gegenüber EU/Bund/Länder, Allgemeine Vorsorge, Vorsorge Kofinanzierung EU-/Bundesmittel und Vorsorge Schuldendienst (Zinsausgaben) von betragsmäßig 710,1 Mio. Euro zur Verfügung. Zusätzlich hat die Konjunkturausgleichsrücklage mit 500 Mio. Euro ihren Regelbestand erreicht.

(301) Der Landesrechnungshof empfiehlt zu überprüfen, ob und inwieweit der Bestand der Ausgleichsrücklage noch sachgerecht ist.

### 3.1.3 Abweichungen zwischen Vermögensübersicht und Kassenbestand

(302) Weil in den Büchern des Landes die Kassen- und Barmittel nicht ausgewiesen werden, hat der Landesrechnungshof diese bei der Landeszentralkasse abgefragt.

(303) Sie gibt einen Kassenmittelbestand für das Haushaltsjahr 2021 von rd. 3.090,5 Mio. Euro an. Unter Berücksichtigung der fortgeltenden Kreditermächti-

gung von rd. 2.871,8 Mio. Euro ergibt sich daraus ein (rechnerischer) Kassenbestand rd. 5.962,3 Mio. Euro (vgl. Tabelle 21).

(304) Ausweislich der Vermögensübersicht beliefen sich die Kassenbestände des Landes bei den Sondervermögen und Rücklagen<sup>143</sup> auf rd. 5.717,1 Mio. Euro. Folglich verfügt das Land über nicht zuzuordnende Kassenmittel von rd. 245,2 Mio. Euro.

(305) Mithin konnte der Landesrechnungshof das in der Vermögensübersicht nachgewiesene Vermögen anhand der Bücher nicht vollumfänglich nachvollziehen.

Tabelle 21: Kassenbestand und Vermögen, Ende Haushaltsjahr 2021, in Euro

		Stand Ende 2021
		in Euro
1.	Kassenmittel lt. Landeszentralkasse (Bestand 31. Dezember 2021)	3.090.513.028,57
2.	Kreditermächtigungen lt. HHR 2020/2021	2.871.793.530,32
<b>1.+2.</b>	<b>Insgesamt</b>	<b>5.962.306.558,89</b>
3.	Rücklagen lt. HHR 2020/2021	2.405.633.487,52
4.	Sondervermögen Verwaltung durch LAF [Kassenbestand]	3.311.508.600,99
5.	Sondervermögen Verwaltung extern [Kassenbestand]	70.004.120,37
5.1	Sondervermögen Unternehmenshilfe- und Beteiligungsfonds	687.994,96
5.2	Sondervermögen Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern	88.278.778,96
5.3	Sondervermögen Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern	-27.512.714,17
5.4	Kommunales Kofinanzierungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern	0,00
5.5	Sondervermögen Staatslotterien Lotto und Toto	8.550.060,62
<b>3.+4.</b>	<b>Insgesamt</b>	<b>5.717.142.088,51</b>
	<b>Unter(-)/Überdeckung(+)</b>	<b>245.164.470,38</b>

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(306) Das Finanzministerium weist darauf hin, dass in dem Kassenbestand zum 31. Dezember 2021 Corona-Soforthilfen des Bundes in Höhe von rd. 166,2 Mio. Euro enthalten seien, die jedoch dem Haushaltsjahr 2022 zuzurechnen seien. Eine entsprechende Umbuchung sei im Januar 2022 zu Lasten des Haushaltsjahres 2021 erfolgt.

Ferner führt es an, dass den Finanzmitteln eine Vielzahl anderer Buchungstitel zugeordnet sei, welche nicht im Vermögensnachweis ausgewiesen würden. Den entsprechenden Kassentiteln (Sachbücher) stünden Verpflichtungen gegenüber, welche aber ausdrücklich nicht im Haushalt verankert seien.

(307) Der Landesrechnungshof merkt an, dass trotz Korrektur ein Betrag von rd. 79 Mio. Euro nicht zugeordnet werden kann.

Unabhängig davon, ob den Finanzmitteln bereits Verpflichtungen gegenüberstehen, ist deren Bestand exakt nachzuweisen. Das ist erforderlich und auch möglich. Das zeigen die Vermögensübersichten und -rechnungen anderer Bundesländer.

<sup>143</sup> Ohne Sondervermögen und Revolvierende Fonds, die außerhalb der Bücher des Landes geführt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass ab der Haushaltsrechnung 2022 zur vollständigen Darstellung des Landesvermögens auch der Jahresendbestand an Kassensmitteln ausgewiesen wird.

### 3.1.4 Abweichungen zwischen Vermögensübersicht und Haushaltsrechnung

(308) Bestandsveränderungen bei den Sondervermögen sind zum einen in den Übersichten zur Haushaltsrechnung<sup>144</sup> und zum anderen in der Vermögensübersicht unter dem Punkt „A 2.3 Sondervermögen“<sup>145</sup> nachzuweisen. Rechnungsjahr (Haushaltsjahr) ist das Kalenderjahr.<sup>146</sup>

(309) In der Übersicht zur Haushaltsrechnung für das Sondervermögen „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“ werden die Tilgungsrückflüsse von 2007 bis 2013 mit 4.590.155,62 Euro angegeben. Laut Vermögensübersicht betragen die Tilgungsrückflüsse dagegen 4.580.189,03 Euro – mithin 9.966,59 Euro weniger als in der Haushaltsrechnung nachgewiesen.

(310) Der Landesrechnungshof wies bereits in seinem Landesfinanzbericht 2022 auf Abweichungen zwischen Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht beim Sondervermögen „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“ hin. Das Innenministerium teilte dazu seinerzeit mit, das Landesförderinstitut bilanziere und verwalte das Sondervermögen als Tochter der NordLB nach dem HGB. In der Haushaltsrechnung sei der Liquiditätsfluss und in der Vermögensübersicht der Sollbestand nachgewiesen worden.<sup>147</sup>

Der Landesrechnungshof wiederholt seine Erwartung, dass der Ausweis des Vermögensbestands sowohl in der Anlage zur Haushaltsrechnung als auch in der Vermögensübersicht einheitlich nach kamerale Grundätzen erfolgt.

(311) Das Finanzministerium teilt mit, dass das Innenministerium die neuerlichen Ausführungen des Landesrechnungshofes zum Anlass nähme, die bisherige Darstellungspraxis nochmals zu überprüfen.

(312) Der Landesrechnungshof erwartet eine einheitliche Darstellung in der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht. Er geht davon aus, dass die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2022 entsprechend angepasst sein werden.

(313) Die Tilgungen für die vom Land bis einschließlich Programmjahr 2006 ausgereichten Wohnungsbau- und Modernisierungsdarlehen sowie Aufwendungsdarlehen<sup>148</sup> werden im Landeshaushalt beim Titel 1504 182.02 MG 09<sup>149</sup> vereinnahmt. Die Tilgungen sind gleichzeitig in der Vermögensübersicht als Abgänge bei den Woh-

---

<sup>144</sup> Vgl. § 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO.

<sup>145</sup> Vgl. § 86 Abs. 1 LHO i. V. m. „Erlass über die Aufstellung der Vermögensübersicht 2021“.

<sup>146</sup> Vgl. § 4 S. 1. LHO.

<sup>147</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2022, Tzn. 207-213.

<sup>148</sup> Einschließlich der Darlehen für die „Sanierung von Plattenbauten“ und „Landeshilfen für in Not geratene Familien“.

<sup>149</sup> „Rückflüsse aus Wohnungsbaudarlehen des Landes (Tilgungsbeträge)“.

nungsbau- und Modernisierungsdarlehen sowie Aufwendungsdarlehen beim Einzelplan 15 von 1990/1991 bis 2006 nachzuweisen.

(314) Die Angaben zu den Tilgungsrückflüssen in der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht weichen um 229.358,88 Euro voneinander ab:

Die Einnahmen aus Tilgung werden in der Haushaltsrechnung mit 55,1 Mio. Euro und in der Vermögensübersicht mit 55,4 Mio. Euro angegeben. Demnach wurden im Landeshaushalt 229.358,88 Euro zu wenig vereinnahmt.

## 3.2 Entwicklung der Schulden

(315) Die in der Landesverfassung verankerte Schuldenbremse (Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V) schreibt vor, dass das Land seine Haushalte seit 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen muss. Nur in konjunkturellen Krisenzeiten, bei Eintreten von Naturkatastrophen und in außergewöhnlichen Notsituationen sind ausnahmsweise Kreditaufnahmen gestattet (§ 18 LHO).

(316) Daneben war das Finanzministerium ermächtigt, u. a. fällig werdende Kredite durch erneute Kreditaufnahme umzuschulden – Refinanzierungskredite – (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2020/2021) und Kassenverstärkungskredite in einem begrenzten Umfang für das laufende Haushaltsjahr aufzunehmen (§ 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2020/2021). § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2020/2021 ermöglichte, den Zeitpunkt der Kreditaufnahme nach Kassenlage, den jeweiligen Kapitalmarktverhältnissen und den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen zu bestimmen.

Wegen der Corona-Pandemie war das Finanzministerium außerdem ermächtigt, einen Notlagenkredit von bis zu 2.850 Mio. Euro zur Ausgabendeckung aufzunehmen (§ 2 Abs. 2a Haushaltsgesetz 2020/2021).

(317) Tabelle 22 zeigt, wie sich die Schulden des Landes entwickelt haben.

Ende 2021 betragen die fundierten Schulden des Landes 9.363,9 Mio. Euro und stiegen damit um 228,1 Mio. Euro. Dieser Anstieg ist im kassenmäßigen Abschluss 2021 nicht ausgewiesen.

Im Gegensatz dazu findet sich im kassenmäßigen Abschluss 2020 eine Einnahme aus Krediten vom Kreditmarkt in Höhe von 2.850 Mio. Euro. Damit wurde die eingeräumte Corona-Kreditermächtigung haushalterisch vollständig gebucht. Allerdings spiegelt sich dies nicht in der Entwicklung der Kreditermächtigungen und der fundierten Schulden des Landes wider.

(318) Die Darstellung von kassenmäßigem Abschluss, Schuldenentwicklung und Veränderungen bei Kreditermächtigungen ist in der Gesamtsicht so nicht nachzuvollziehen. Der Landesrechnungshof und das Finanzministerium sind hierzu im Gespräch, um Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten.

(319) Die Schulden aus Kreditmarktmitteln haben sich um 79,3 Mio. Euro (+1,0 %) erhöht. Die Kredite beim öffentlichen Bereich (hier bei verbundenen Sondervermögen) sind um 148,8 Mio. Euro (+19,5 %) auf 911,7 Mio. Euro gestiegen. Hierunter fallen die Kredite, die das Land bei den Sondervermögen Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage aufgenommen hat.

Tabelle 22: Entwicklung der Schulden von 2020 zu 2021, in Euro

		Stand Ende 2020	Saldierte Zu- und Abgänge 2021	Entwicklung	Stand Ende 2021
<b>1</b>	<b>Fundierte Schulden</b>	<b>9.135.769.593</b>	<b>228.101.700</b>	<b>2,50 %</b>	<b>9.363.871.293</b>
1.1	Schulden aus Kreditmarktmitteln	8.372.862.693	79.300.000	0,95 %	8.452.162.693
1.2	Kredite beim öffentlichen Bereich	762.900.900	148.807.700	19,51 %	911.708.600
2	Sonstige Schulden	1.654.756	-119.262	-7,21 %	1.535.494
<b>1.+2.</b>	<b>Gesamtschulden</b>	<b>9.137.424.349</b>	<b>227.982.438</b>	<b>2,50 %</b>	<b>9.365.406.787</b>
3	Kreditermächtigungen	3.099.895.230	-228.101.700	-7,36 %	2.871.793.530
1.+3.	haushalterische Gesamtschulden	12.235.664.823	0	0,00 %	12.235.664.823

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Neben den fundierten Schulden 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.

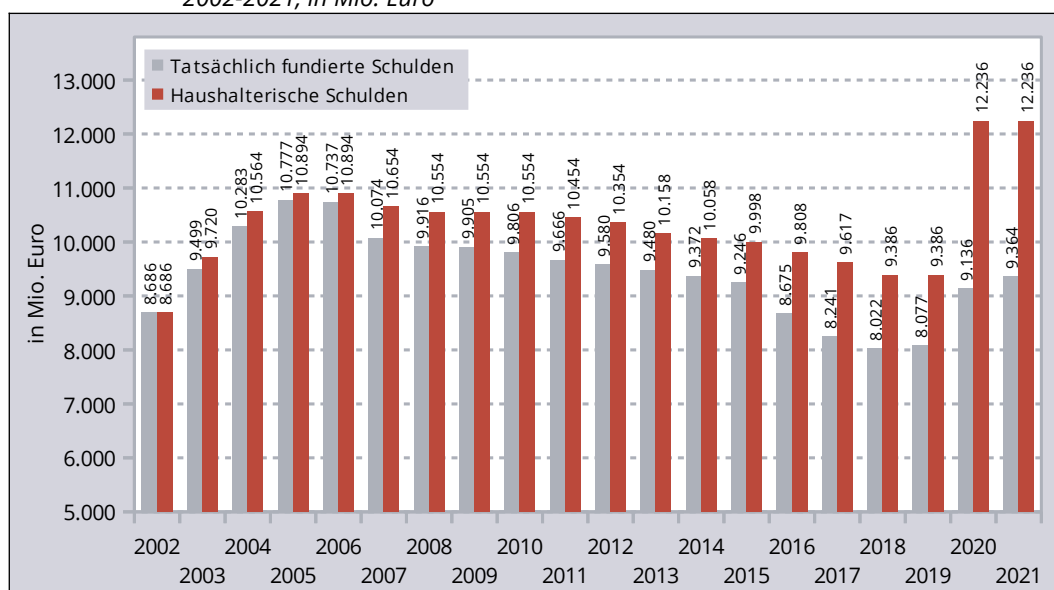
Zum Stichtag 31. Dezember 2021 gab es nur Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen. Diese haben sich im Vergleich zum Vorjahr um 0,1 Mio. Euro auf 1,5 Mio. Euro reduziert. Während die Lieferungen und Leistungen 2020 in Anspruch genommen wurden, wurde deren Bezahlung erst 2021 fällig.

Der tatsächliche Gesamtschuldenstand des Landes betrug damit zum 31. Dezember 2021 9.365,4 Mio. Euro.

(320) 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 nicht verändert.

(321) Abbildung 23 zeigt, dass die fundierten Schulden nicht nur 2020 und 2021 von den haushalterischen Schulden abweichen, sondern auch in den Jahren zuvor. Die Unterschiedsbeträge entsprachen jeweils den fortgeltenden Kreditermächtigungen.

Abbildung 23: Entwicklung der fundierten und der haushalterischen Schulden zum 31. Dezember 2002-2021, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium: eigene Berechnungen.

(322) Die fortgeltenden Kreditermächtigungen betragen Ende 2021 2.871,8 Mio. Euro (vgl. Tabelle 22). Das entsprach etwa einem Drittel des Haushaltsvolumens 2021.

Das Finanzministerium ist damit ermächtigt, zu einem von ihm gewählten Zeitpunkt Kredite bis zu dieser Höhe im Rahmen des Liquiditätsmanagements aufzunehmen.<sup>150</sup> Diese Kredite werden nicht im Haushalt gebucht und finden somit auch keinen Eingang in den kassenmäßigen Abschluss (vgl. Tz. 318).

(323) Das Vorgehen des Finanzministeriums führt zu einer intransparenten Darstellung der finanziellen Lage des Landes und erschwert dem Haushaltsgesetzgeber die Wahrnehmung seines Budgetrechts. Der Landesrechnungshof und das Finanzministerium sind hierzu im Gespräch, um Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten.

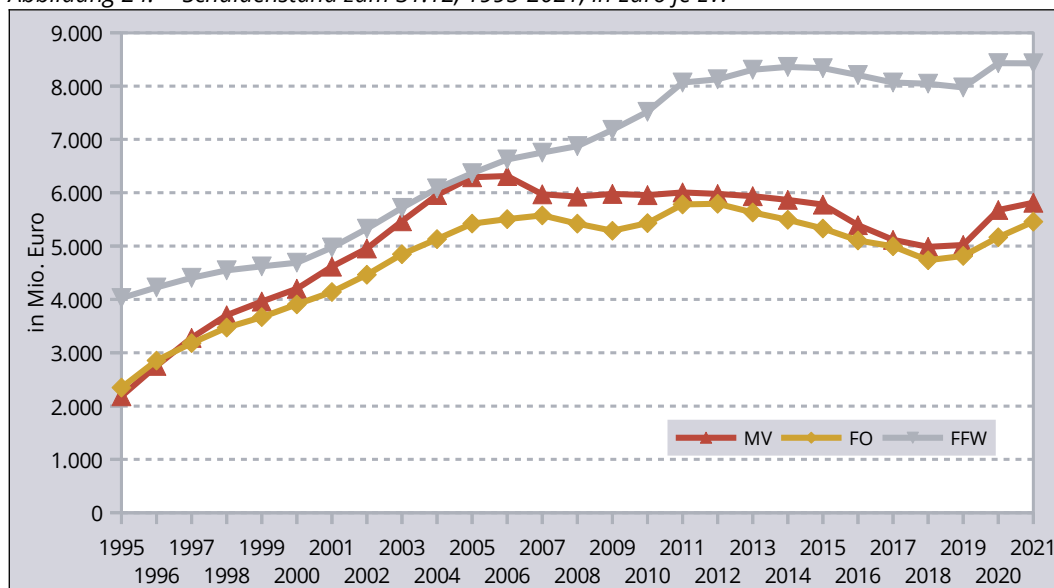
(324) Abbildung 24 zeigt die tatsächliche Verschuldung je Einwohner im Ländervergleich anhand von Daten der amtlichen Statistik. 2021 betrug die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes 5.813 Euro je Einwohner. Gegenüber dem Vorjahr ist diese um 136 Euro je Einwohner gestiegen.

Die Pro-Kopf-Verschuldung bei den FO ist ebenfalls gestiegen. Sie lag Ende 2021 bei 5.458 Euro je Einwohner. Bei den FFW blieb die einwohnerbezogene Verschuldung mit 8.428,7 Mio. Euro Einwohner annähernd konstant. 2020 lag der Wert bei 8.429,2 Mio. Euro je Einwohner.

<sup>150</sup> Vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 Haushaltsgesetz 2020/2021.



Abbildung 24: Schuldenstand zum 31.12, 1995-2021, in Euro je EW



Quelle: ZDL: eigene Berechnungen.

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

(326) Diese implizite Verschuldung betrug für vor dem 1. Januar 2005 in den Landesdienst übernommene Beamtinnen und Beamte Ende 2021 9.794 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Plus von 318,2 Mio. Euro.

Für die Beamtinnen und Beamten, deren Beschäftigungsverhältnis nach dem 31. Dezember 2004 begründet wurde, sollen die Pensionsverpflichtungen zum Teil über den Versorgungsfonds des Landes finanziert werden. Der Bestand des Versorgungsfonds 2021 ist 2021 um 114,5 Mio. Euro angewachsen. Damit wies der Versorgungsfonds Ende 2021 einen Bestand von 684,8 Mio. Euro aus. Die Versorgungsrücklage verfügte Ende 2021 über 252,6 Mio. Euro. Sie stieg damit gegenüber 2020 um 38,6 Mio. Euro.

(327) Auch wenn damit nur ein Teil der zukünftig auf den Landeshaushalt zukommenden Lasten abgefangen wird, sind Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds wichtige Bestandteile der Vorsorge im Landeshaushalt.<sup>151</sup>

### 3.3 Entwicklung der Sicherheitsleistungen und Eventualverbindlichkeiten

(328) Mit dem Haushaltsgesetz 2020/2021 ermächtigte der Landtag die Landesregierung 2021, Sicherheitsleistungen von maximal 3 Mrd. Euro zu übernehmen, wobei Inanspruchnahmen aus Vorjahren aufgrund der entsprechenden Vorjahresermächtigungen anzurechnen sind.<sup>152</sup> Das Land nahm vom Ermächtigungsrahmen 97,2 Mio. Euro (3,2 %; Vorjahr 251,1 Mio. Euro) in Anspruch.

<sup>151</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2022, S. 87 ff.

<sup>152</sup> Vgl. § 14 Abs. 13 HG 2019/2020.

Zur Förderung der Wirtschaft einschließlich der Werften<sup>153</sup> übernahm das Land Bürgschaften von 69,4 Mio. Euro. Des Weiteren wurden für die gemäß kommunalem Ausgleichsfondsgesetz Mecklenburg-Vorpommern auf dem Kapitalmarkt aufzunehmenden Mittel des Sondervermögens Bürgschaften von 25,5 Mio. Euro übernommen.<sup>154</sup>

Gleichzeitig reduzierte sich die Summe der seit 1991 übernommenen Bürgschaften 2021 um 163,4 Mio. Euro. Dies ist primär auf Abgänge beim Kommunalen Aufbaufonds (26,7 Mio. Euro) sowie bei den Bürgschaften zur Förderung der Wirtschaft einschließlich der Werften (132,2 Mio. Euro) zurückzuführen.

Die Sonstigen Eventualverbindlichkeiten reduzierten sich um 1,4 Mio. Euro. Ursächlich hierfür ist vor allem eine Verringerung bei den Garantieerklärungen zur Absicherung der den Kultureinrichtungen überlassenen Leihgaben (0,8 Mio. Euro) sowie bei der Mietgarantieerklärung gegenüber der Landgesellschaft M-V (0,6 Mio. Euro).

Insgesamt reduzierte sich der Bestand der seit 1991 übernommenen Sicherheitsleistungen um 67,6 Mio. Euro auf rd. 988,7 Mio. Euro (vgl. Tabelle 23).

*Tabelle 23: Entwicklung des Bestands an Sicherheits- und Gewährleistungen von 2020 zu 2021, in Euro*

	Stand Ende 2020	saldierte Zu- und Abgänge 2021	Entwicklung	Stand Ende 2021
Bürgschaften	1.028.828.040,67	-66.533.634,27	-6,47%	962.294.406,40
Sonstige Eventualverbindlichkeiten	27.431.918,63	-1.023.315,45	-3,73%	26.408.603,18
<b>Gesamt</b>	<b>1.056.259.959,30</b>	<b>-67.556.949,72</b>	<b>-6,40%</b>	<b>988.703.009,58</b>

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(329) Für die vom Land übernommenen Bürgschaften fielen 2021 Regresszahlungen von 0,5 Mio. Euro an.

Freistellungen aufgrund des Generalvertrages über die abschließende Finanzierung der ökologischen Altlasten in Mecklenburg-Vorpommern hatten Ausfallzahlungen von rd. 5,3 Mio. Euro zur Folge. Die Zahlungen wurden über das Sondervermögen „Sanierung ökologischer Altlasten“ geleistet. Diese können anhand der Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens jedoch nicht nachvollzogen werden. Hierfür fehlt ein nach dem Gruppierungsplan entsprechend einzurichtender Titel.

Den Ausfallzahlungen für Bürgschaften und sonstige Eventualverbindlichkeiten von insgesamt 5,8 Mio. Euro stehen Einnahmen aus Bürgschaftsregress von 0,3 Mio. Euro und aus Bürgschaftsentgelten von 12,3 Mio. Euro gegenüber.

<sup>153</sup> § 14 Abs. 1 HG.

<sup>154</sup> § 14 Abs. 5 HG.

## 4 Mitteilung nach § 97 Abs. 1 LHO

(330) Die Haushaltsrechnung und die Vermögensübersicht 2021 enthalten alle Bestandteile, die nach §§ 81-86 LHO zur Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Der Landesrechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung für das Haushaltsjahr 2021 keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht und den in den Büchern aufgeführten Beträgen festgestellt, die für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein könnten.

Auch die Einnahmen und Ausgaben waren – bis auf wenige Ausnahmen – ordnungsgemäß belegt.

(331) Darüber hinaus bemerkt der Landesrechnungshof aber Folgendes:

- Das Land führt teils Sondervermögen außerhalb des Haushalts, die nicht vollständig in der Vermögensrechnung abgebildet sind (vgl. Tz. 292 ff.).
- Der Nachweis für das zum Ende des Haushaltsjahres 2021 ausgewiesene Vermögen des Landes ist nicht in voller Höhe erbracht (vgl. Tz. 302 ff.).
- Beim Sondervermögen „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“ bestehen Abweichungen zwischen den Angaben in der Vermögensübersicht und der Haushaltsrechnung (vgl. Tz. 308 ff.).

(332) Die Haushaltsrechnung und die Vermögensübersicht enthalten weiterhin sowohl tatsächliche als auch haushalterische Werte. Dies führt zu einer intransparenten Darstellung des Vermögens sowie der Schuldenlast des Landes. Das Finanzministerium und der Landesrechnungshof sind hierzu im Gespräch, um Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten.

(333) Der Landesrechnungshof empfiehlt zukünftig verstärkt Schulden abzubauen. Auch Anzahl und Volumen der Rücklagen und verbundenen Sondervermögen sollten auf ihre tatsächliche Erforderlichkeit hin geprüft werden. Je nach Ergebnis könnten dann die fortgeltenden Kreditermächtigungen soweit als möglich zurückgeführt werden.

## 5 10 Säulen einer tragfähigen Finanzpolitik

(334) Der Landesrechnungshof verweist auf seine nachstehend dargelegten 10 Säulen einer tragfähigen Finanzpolitik:

### 1. Schuldenbremse einhalten

Die Schuldenbremse ist kein Selbstzweck, sondern geltendes Recht und ein wirkungsvoller Stabilisator des Haushalts. Sie ist einzuhalten, Umgehungsmaßnahmen sind zu vermeiden.

### 2. Ausgaben an Einnahmen ausrichten

Da das Land seine Einnahmen so gut wie gar nicht selbst beeinflussen kann, geben sie die Obergrenze für die Ausgaben vor.

3. Aufgaben priorisieren und konsolidieren  
Der Aufgabenkritik kommt gerade jetzt besondere Bedeutung zu. Aufgaben und damit auch Ausgaben müssen priorisiert werden. Das bedeutet auch, die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen zu hinterfragen. Wenn es gelingt, nicht-prioritäre Aufgaben „auszusortieren“, kann vieles entlastet werden: Personal, Fachlichkeit und Finanzen.
4. Personalausgaben stabilisieren  
Die Personalausgaben sind eine wichtige Stellschraube im Haushalt. Deren Stabilisierung ist ein wesentlicher Faktor bei der Begrenzung des Ausgabenwachstums. Neue Stellenforderungen sind kritisch zu sehen.
5. Konsumausgaben begrenzen, Investitionen steigern  
Konsumtive Ausgaben müssen begrenzt werden, um zukunftswirksame Investitionen eigenfinanziert steigern zu können.
6. Schulden tilgen so schnell wie möglich  
Die nachfolgenden Generationen werden nicht nur durch Zins- und Tilgungslasten, sondern auch durch die Kosten der schrumpfenden und alternden Bevölkerung in ihren Zukunftschancen eingeschränkt. Daher müssen die Schulden so schnell wie möglich zurückgeführt und dadurch die langfristigen Tilgungslasten reduziert werden.
7. Finanzbeziehungen festigen  
Die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen bestehen nicht nur aus dem regelgebundenen Finanzausgleich, sondern auch aus einem reformbedürftigen Geflecht weiterer Zuweisungen. Dieses gilt es zu entwirren. Jegliche Versuche, die normierten Systeme zu umgehen, sollten vermieden werden.
8. Kommunale Strukturen zukunftsfest aufstellen  
Die kreisliche Ebene des Landes ist auch zehn Jahre nach der Kreisgebietsreform nur zum Teil gut für die Zukunft aufgestellt. Um nun auch die Gemeindeebene für die Herausforderungen der kommenden Jahre fit zu machen, sollte zumindest deren Verwaltungsstruktur überprüft werden.
9. Finanzpolitik als Gestaltungschance begreifen  
Das Budgetrecht ist das Königsrecht des Parlaments. Es sollte wieder vermehrt als Chance und Möglichkeit begriffen werden, auf das Handeln der Landesregierung Einfluss zu nehmen und dieses zu steuern.
10. Chancen der Digitalisierung nutzen  
Die Digitalisierung soll die Verwaltungsvorgänge von Land und Kommunen beschleunigen und effektiver machen. Die möglichen Entlastungen für Bürger und Verwaltung müssen jedoch auch umgesetzt und die Prozesse von Anfang an digital gestaltet werden.



## V. Feststellung zur Prüfung der Landesverwaltung

### Einzelplan 01 – Geschäftsbereich des Landtages

#### 1 Öffentlichkeitsarbeit des Landtages

**Die Fahrkostenerstattung für Besuchergruppen war teilweise nicht wirtschaftlich. Für die An- und Abreise sollten künftig Vergleichsangebote für den ÖPNV vorgelegt werden.**

**Die Landtagsverwaltung hat bei der Ausschreibung der Rahmenvereinbarung für die LandtagsNachrichten mehrere vergaberechtliche Vorschriften nicht beachtet. Es wurden teilweise höhere und zusätzliche Ausgaben geleistet als die vertraglich vereinbarten Festpreise.**

(335) Der Landesrechnungshof hat die Öffentlichkeitsarbeit des Landtages 2018 und 2019 geprüft.

(336) Die Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit werden innerhalb der Landtagsverwaltung in einer Stabsgruppe mit drei Referaten<sup>155</sup> wahrgenommen. Die Stabsgruppe ist direkt der Präsidentin sowie dem Direktor des Landtages unterstellt.

(337) Die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit sind in Kapitel 0101 MG 62 veranschlagt. In den Haushaltsplänen 2018 und 2019 enthält die MG sieben Ausgabebetitel. Die Ist-Ausgaben lagen bei rd. 549.000 Euro bzw. rd. 690.900 Euro.

#### 1 Fahrkostenerstattung der Besuchergruppen

(338) Die Abgeordneten des Landtages dürfen im Rahmen der „Parlamentarischen Bildung“<sup>156</sup> je zwei Besuchergruppen pro Jahr in den Landtag einladen. Für diese Gruppen übernimmt die Landtagsverwaltung die Fahrkosten in voller Höhe, eine gastronomische Versorgung im Schloss sowie die Eintrittsgebühren für einen Rundgang durch das Schlossmuseum.

(339) Die Besuchergruppen reisen in der Regel mit privaten Busunternehmen an. Mit dem Antrag zur Fahrkostenerstattung sind mindestens zwei entsprechende Angebote vorzulegen. Für Gruppen aus der Umgebung von Schwerin oder aus Orten mit einer guten Bahnanbindung nach Schwerin wäre die Anreise mit öffentlichen Verkehrsmitteln möglich. Diese wäre häufig wirtschaftlicher als die Anreise mit einem privaten Busunternehmen gewesen.

(340) Der Landesrechnungshof regte an, dass die Landtagsverwaltung stärker auf die Wirtschaftlichkeit der Fahrkosten hinwirkt. Es sollte z. B. ein Vergleichsangebot für die Beförderung mit Verkehrsmitteln des ÖPNV vorgelegt werden.

(341) In ihrer Stellungnahme im Prüfungsverfahren führte die Landtagsverwaltung aus, dass sie die Hinweise zur stärkeren Nutzung des Bahnverkehrs teile. In die Leh-

<sup>155</sup> SG 1: Pressestelle, Besucherdienst, Parlamentarische Bildungsprojekte; SG 2: Protokoll; SG 3: Öffentlichkeitsarbeit, Demokratische Teilhabe.

<sup>156</sup> Kapitel 0101 MG 62 Titel 536.62.

rerhandreichung sei die Vorlage eines Vergleichsangebots des ÖPNV bereits aufgenommen worden.

(342) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## **2 Rahmenvereinbarung über Fertigung, Druck und Versand der LandtagsNachrichten**

(343) Der Landesrechnungshof hat u. a. auch das Vergabeverfahren für den Vertrag über die Fertigung, den Druck und den Versand des Magazins LandtagsNachrichten sowie dessen Einhaltung geprüft.

### **2.1 Vergabeverfahren**

(344) Im Vergabeverfahren zur Rahmenvereinbarung hat die Landtagsverwaltung mehrere vergaberechtliche Vorgaben nicht beachtet.

(345) Für das Vergabeverfahren wurde der Auftragswert nicht geschätzt. Dies war aber gem. § 13 VgG M-V i. V. m. § 3 VgV vorgeschrieben.

(346) Die Landtagsverwaltung hat die Angebote nicht auf Vollständigkeit sowie rechnerische und fachliche Richtigkeit geprüft. Mehrere Angebote entsprachen nicht den vorgegebenen Bewerbungsbedingungen. Sie hätten nach § 16 Abs. 3 und 4 VOL/A zwingend oder fakultativ ausgeschlossen werden müssen bzw. können.

(347) Die für den Nachweis der Fachkunde der Bieter vorzulegenden Arbeitsproben und Referenzen entsprachen teilweise nicht den Anforderungen aus den Bewerbungsbedingungen. Die Bewerbungsbedingungen sahen zwar vor, dass die Arbeitsproben vergleichbar sein sollten. Weiter sollten sie dem Leistungsumfang der ausgeschriebenen Leistung „ähneln“. Was aber „ähneln“ bedeuten sollte, wurde nicht ausgeführt, sodass die letztendlichen Kriterien der Vergleichbarkeit im Dunkeln blieben. Die Kriterien für die Beurteilung der Eignung der Bieter nach § 2 Abs. 1 VOL/A wurden mithin nicht klar genug definiert.

(348) Die Landtagsverwaltung hat eine etwaige Prüfung auf Angemessenheit der Preise nicht dokumentiert oder nicht durchgeführt. Da die relativen Preisdifferenzen der Angebote teilweise größer als 20 % waren, war dies nach § 6 Abs. 2 Satz 2 VgG M-V aber notwendig. Von den jeweiligen Bietern hätte Aufklärung über die angebotenen Preise verlangt werden müssen.

(349) Für die Entscheidungsfindung hat die Landtagsverwaltung die Angebote verglichen. Dabei hat sie Angebote einbezogen, die aufgrund der Kriterien für die Gestaltung nicht hätten einbezogen werden dürfen. Diese Angebote hatten nicht die in den Bewerbungsbedingungen geforderte Mindestpunktzahl erreicht. Der Maßstab für die Punktevergabe wurde aus den Unterlagen nicht hinreichend ersichtlich.

(350) In den Bewerbungsbedingungen wurde die Gewichtung des Zuschlagskriteriums „Preis“ nicht eindeutig festgelegt. Die von der Landtagsverwaltung für den Angebotsvergleich angenommenen Vergleichspreise wurden nicht gleichartig ermittelt. Zudem wich die für die Ermittlung der Vergleichspreise zugrundeliegende Annahme zur Anzahl der Einzelzustellungen stark von den tatsächlich versandten Mengen ab.

Diese Annahme hat jedoch das Ergebnis des Angebotsvergleichs maßgeblich beeinflusst.

(351) Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die vergaberechtlichen Regelungen einzuhalten sind. Für ein belastbares und rechtssicheres Ergebnis des Angebotsvergleichs sind belastbare Annahmen zugrunde zu legen.

(352) Die Landtagsverwaltung teilte in der Stellungnahme zur vorläufigen Prüfungsmitteilung mit, dass die Hinweise des Landesrechnungshofes bereits aufgegriffen worden seien. Das zuständige Referat habe im Zuge der Neuausschreibung der Rahmenvereinbarung für die LandtagsNachrichten z. B. Änderungsbedarf für die Ermittlung des Auftragswerts festgestellt.

(353) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## **2.2 Einhaltung der vertraglichen Regelungen**

(354) Die Versandkosten für die Einzelzustellung der LandtagsNachrichten wurden nicht mit dem vertraglich vereinbarten Festpreis von 0,36 Euro abgerechnet. Hatte die Ausgabe des Magazins mehr als die in den Ausschreibungsunterlagen enthaltene Seitenzahl, wurden höhere Versandkosten je Einzelzustellung in Rechnung gestellt.

Es waren Festpreise für die Erhöhung oder Reduzierung der Seitenanzahl vereinbart. Damit sollten auch alle weiteren Kosten etwa für Satz und Aufarbeitung zum Druck abgegolten sein. Dennoch enthielten die Rechnungen im Prüfungszeitraum weitere Positionen, z. B. für das Layout von zusätzlichen Seiten.

(355) Die Landtagsverwaltung hat auf die Einhaltung der vertraglichen Regelungen zu achten.



## Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums

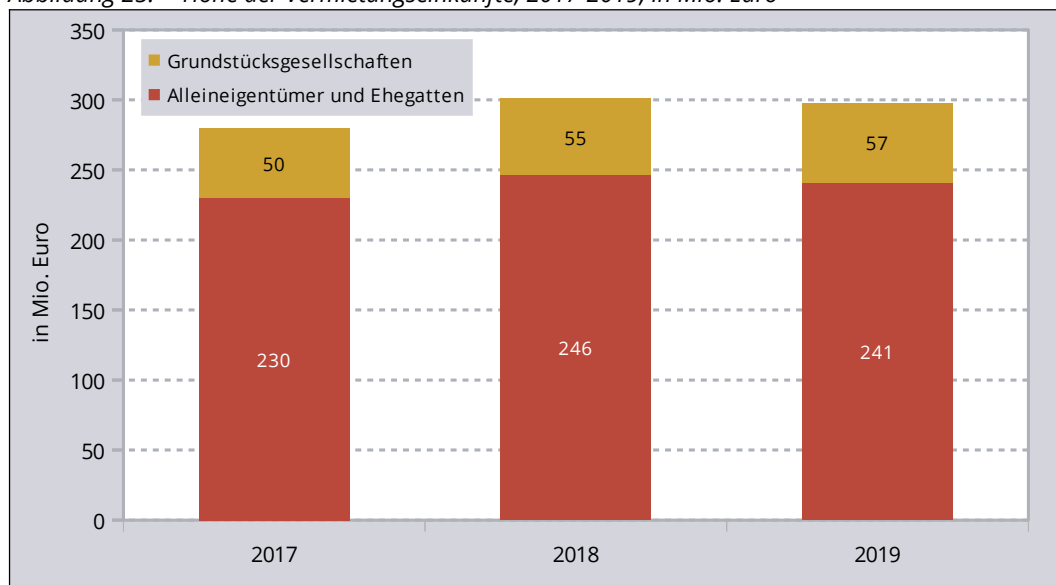
### 2 Einnahmen und Ausgaben aus Vermietung und Verpachtung

**Die Finanzämter prüften die Einnahmen und Ausgaben bei Vermietungen nicht mit der gebotenen Sorgfalt. Das die Finanzämter unterstützende Risikomanagementsystem erzeugt in nicht unbeträchtlicher Zahl unnötige Hinweise. Zudem wird es bei mehr als 7.000 Vermietungsobjekten nicht eingesetzt.**

(356) Erzielt der Steuerpflichtige aus einer Grundstücksüberlassung Einnahmen, sind diese grundsätzlich steuerpflichtig. Am häufigsten wird Wohnraum vermietet. Hierzu gehören neben Mietwohnungen auch Ferienwohnungen. Weiterhin führt auch die Vermietung von Garagen oder die Verpachtung unbebauter Grundstücke zu steuerpflichtigen Einnahmen. Die durch die Vermietung veranlassten Aufwendungen sind Werbungskosten. Hierzu zählen neben der Abschreibung des Gebäudes auch Erhaltungsaufwendungen sowie Zinsen aus der Finanzierung des Grundstücks. Die Einnahmen und Werbungskosten hat der Steuerpflichtige in die Anlage V zur Einkommensteuererklärung einzutragen. Die Differenz aus den Einnahmen abzüglich der Werbungskosten ergibt die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Für seine Prüfung untersuchte der Landesrechnungshof 108 Steuerpflichtige mit Vermietungseinkünften bei drei Finanzämtern.

(357) Die Finanzämter des Landes bearbeiteten 2017 bis 2019 durchschnittlich 57.000 Erklärungen mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung. Die Höhe der Einkünfte für die einzelnen Jahre zeigt Abbildung 25:

Abbildung 25: Höhe der Vermietungseinkünfte, 2017-2019, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

### 1 Risikomanagementsystem

(358) Die Finanzverwaltung nutzt für die Bearbeitung der Einkommensteuererklärung ein maschinelles Risikomanagementsystem. Mit dessen Hilfe sollen die prüfungsrelevanten Sachverhalte ermittelt werden. Dazu vergleicht das Risikomanage-

mentsystem die erklärten Angaben unter anderem mit den Vorjahreswerten und mit eigenen Datenbanken. Es erkennt unvollständige und abweichende Daten und setzt diese auch ins Verhältnis zueinander. Werden feste oder relative Grenzen überschritten, erzeugt es Hinweise. Der Fall wird ausgesteuert und die Hinweise sind durch die Finanzämter zu bearbeiten. Ein Fall wird auch ausgesteuert, wenn keine Vorjahreswerte vorhanden sind. Die Finanzämter müssen dann alle Angaben in der Anlage V selbst prüfen.

(359) In 18 Fällen änderten die Finanzämter die Einheitswertaktenzeichen und in 15 Fällen die Steuernummer. In zwei Fällen vergaben sie das Einheitswertaktenzeichen bei der Veranlagung im Vorjahr doppelt. Das Risikomanagementsystem konnte so mangels Bezug in 32 % der Fälle nicht auf die Vorjahresdaten zugreifen. Es steuerte die Fälle aus und die Finanzämter mussten alle Angaben in der Anlage V prüfen.

(360) Der Steuerpflichtige hat für jedes Vermietungsobjekt eine Anlage V abzugeben. Darin hat er seine Einnahmen und Werbungskosten in die jeweils vorgesehenen Felder einzutragen. In 5 Fällen hielten sich die Steuerpflichtigen nicht daran. Beispielsweise erfassten sie mehrere Objekte in einer Anlage V. Auch trugen sie nur die Einkünfte ein oder fassten sämtliche Werbungskosten zu einem Betrag zusammen. Das Risikomanagementsystem kann in diesen Fällen mangels Daten keine zielgerichteten Hinweise ausgeben.

(361) Das Risikomanagementsystem prüft jährlich bei mehr als 7.000 Vermietungsfällen nicht alle Anlagen V. Bei den mehr als 6.000 Grundstücksgesellschaften werden die elektronisch übertragenen Anlagen V überhaupt nicht vom Risikomanagementsystem geprüft. Ebenso verhält es sich bei den 400 Steuerpflichtigen, die ihren Wohnsitz nicht in Deutschland haben. Bei den übrigen Steuerpflichtigen prüft das Risikomanagementsystem nur die ersten sieben Anlagen V. Ab der achten Anlage V – also ab dem achten Grundstück eines Steuerpflichtigen – kommt das Risikomanagementsystem nicht mehr zum Einsatz, obwohl alle Anlagen zumeist elektronisch übertragen werden.

(362) Die Finanzämter erfassen mehrere Angaben zu den Grundstücken in einer Datenbank. So speichern sie die Eigentümer, das Einheitswertaktenzeichen sowie Angaben, um die Abschreibungen berechnen zu können. Das Risikomanagementsystem greift auf diese Daten zu und vergleicht sie mit den erklärten Werten in der Anlage V. Der Landesrechnungshof beanstandete in 39 Fällen die gespeicherten Daten. Fehlerhaft waren Angaben zur Abschreibung oder Einheitswertaktenzeichen. Auch waren Grundstücke doppelt erfasst oder ihre private oder gewerbliche Nutzung nicht gespeichert. Aufgrund der fehlerhaften Angaben in der Datenbank steuerte das Risikomanagementsystem die Fälle unnötigerweise aus.

(363) Der Landesrechnungshof erwartet, dass

- das Risikomanagementsystem künftig auch bei einer Änderung der Steuernummer oder des Einheitswertaktenzeichens auf die Vorjahreswerte zugreifen kann,
- die Finanzämter bei zusammengefassten Angaben eine richtig und vollständig ausgefüllte Anlage V verlangen,
- das Risikomanagementsystem auch ab der achten Anlage V und bei den

Grundstücksgesellschaften angewendet wird sowie

- die Finanzverwaltung prüft, ob die Angaben für die Datenbank elektronisch übermittelt werden können.

(364) Das Finanzministerium teilte mit, eine Gesamtfallbetrachtung werde angestrebt. Ziel sei es, dem Risikomanagementsystem den Zugriff auf die Daten unter der vorherigen Steuernummer zu ermöglichen. Der Umsetzungszeitpunkt sei dem Finanzministerium nicht bekannt.

(365) Bei den Einheitswertaktenzeichen weist das Finanzministerium darauf hin, dass es wichtig sei, den Datenbestand in den festsetzungsnahen Daten fehlerfrei zu führen. Es gehe davon aus, dass unterschiedliche Einheitswertaktenzeichen auch verschiedene Vermietungsobjekte betreffen. Daher sehe es keinen Änderungsbedarf.

(366) Das Finanzministerium befürwortet, dass die Finanzämter bei zusammengefassten Angaben eine richtig und vollständig ausgefüllte Anlage V verlangen sollten. Die Finanzämter müssen jedoch im Einzelfall abwägen, ob der damit verbundene Aufwand gerechtfertigt erscheint.

(367) Für die maschinelle Verarbeitung von mehr als sieben Anlagen V sei seit 2020 eine technische Lösung geplant. Aufgrund vordringlicherer Aufgaben sei jedoch mit einer Umsetzung auf absehbare Zeit nicht zu rechnen.

(368) Eine Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung von Anlageverzeichnissen bei Vermietungseinkünften besteht derzeit nicht. Erst bei einer gesetzlichen Regelung wären entsprechende Maßnahmen umzusetzen.

(369) Der Landesrechnungshof hält seine Forderungen aufrecht. Das Risikomanagementsystem kann die Fälle nur zielgerichtet aussteuern, wenn ihm eine korrekte und vollständige Datenbasis zu Grunde liegt.

## 2 Einnahmen

(370) Der Mietvertrag regelt die Vereinbarungen zwischen Vermietern und Mietern. Er enthält Angaben zur Miete sowie zur überlassenen Fläche. Das Finanzamt kann den Mietvertrag anfordern, um die erklärten Einnahmen zu prüfen. Bei einem Mietverhältnis zwischen Angehörigen prüft das Finanzamt zudem, ob der Vertrag einem Fremdvergleich standhält. Hierfür müssen die Vereinbarungen zivilrechtlich wirksam sein und auch wie vereinbart durchgeführt werden.

(371) Der Landesrechnungshof hat die Prüfung der Mieteinnahmen in 18 Fällen beanstandet. So prüften die Finanzämter die Mietverhältnisse zwischen Angehörigen nicht immer sorgfältig. Sie untersuchten nicht, ob die Vereinbarungen auch tatsächlich durchgeführt wurden. In anderen Fällen verlangten die Finanzämter keine Nachweise zur Höhe der Mieteinnahmen, obwohl diese sich gegenüber dem Vorjahr verändert hatten. Zudem blieb bei fehlenden Einnahmen ungeklärt, ob die Steuerpflichtigen noch die Absicht hatten, ihre Objekte zu vermieten. Auch prüften die Finanzämter nicht immer, ob die Steuerpflichtigen ihre Ferienwohnung zeitweise selbst genutzt hatten.

(372) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Mieteinnahmen künftig sorgfältig geprüft werden.

### 3 Werbungskosten

(373) Zu den Werbungskosten zählen alle Aufwendungen, die durch die Vermietung veranlasst sind. Hierzu gehören neben der Gebäudeabschreibung auch die Abschreibungen der beweglichen Wirtschaftsgüter. Auch Maßnahmen zur Erhaltung einer vermieteten Immobilie stellen Werbungskosten dar. Ebenso verhält es sich mit Zinsaufwendungen, wenn der Steuerpflichtige den Kauf, die Herstellung oder die Erhaltung des Mietobjekts finanziert hat. Der Steuerpflichtige kann auch die Betriebskosten, wie Heizkosten, Wasserversorgung und Müllabfuhr als Werbungskosten ansetzen. Er muss dann aber auch die vom Mieter erhaltenen Abschläge als Einnahmen erklären.

(374) Die Finanzämter prüften die Werbungskosten nicht mit der gebotenen Sorgfalt. Wie häufig der Landesrechnungshof bei den einzelnen Werbungskosten Feststellungen getroffen hat, zeigt Tabelle 24:

Tabelle 24: Beanstandungsquote bei den Werbungskosten

	Beanstandungsquote <sup>157</sup>
Abschreibungen	15 %
Erhaltungsaufwendungen	13 %
Zinsen	10 %
Betriebskosten	19 %
Sonstige Aufwendungen	12 %

Quelle: Eigene Berechnungen.

(375) Zum einen war nach Aktenlage eine Prüfung durch die Finanzämter nicht erkennbar. Zum anderen gab es fachliche Fehler. So gewährte ein Finanzamt beispielsweise einen Abschreibungsbetrag von 4.000 Euro, obwohl der Steuerpflichtige das Objekt bereits veräußert hatte. Auch gewährten die Finanzämter Vorfälligkeitsentschädigungen, die nicht mit der Vermietung im Zusammenhang standen. Der Schaden beläuft sich hierbei auf 46.000 Euro. In einem weiteren Fall fehlte einem Darlehen der Finanzierungszusammenhang zur Vermietung. Die vom Landesrechnungshof angeregte Prüfung ergab Mehrsteuern von 7.800 Euro. Bei den Erhaltungsaufwendungen übersah das Finanzamt in einem Fall, dass Aufwendungen von 13.000 Euro nicht das Vermietungsobjekt betrafen.

(376) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Finanzämter die vom Risikomanagementsystem ausgesteuerten Sachverhalte sorgfältig prüfen.

<sup>157</sup> Anteil der beanstandeten Fälle an den 108 geprüften Fällen.

## **Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit**

### **3 Förderung von Beratungsleistungen durch Kammern und Fachverbände**

**Der Landesrechnungshof prüfte die Förderung von Beratungsleistungen für Unternehmen und Existenzgründer. Die Zuwendungsverfahren von Bund und Land liefen unkoordiniert nebeneinander her. Die Dokumentation war in weiten Teilen lückenhaft und uneinheitlich. Dadurch ließ sich nicht feststellen, ob die jeweilige Beratung richtlinienkonform und erfolgreich war. Das Wirtschaftsministerium hat versäumt, dafür zu sorgen, dass die Zuwendungsempfänger einen verbindlichen, einheitlichen und formgebundenen Beratungsbericht verwenden. Das Wirtschaftsministerium konnte nicht nachweisen, dass die Voraussetzungen für die Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf eine Kapitalgesellschaft vorlagen. Es führte keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch.**

(377) Bund und Land fördern die Beratung von Unternehmen und Existenzgründern durch ihre Kammern und Fachverbände in getrennten Verfahren. Ziel der Beratung ist die Erhöhung der Bereitschaft zur Existenzgründung sowie die Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit bestehender Unternehmen. Der Landesrechnungshof prüfte die Förderung nach der Landesrichtlinie bei stichprobenweise ausgewählten Förderfällen der Jahre 2019 und 2020. Er hat auch frühere Haushaltsjahre in seine Betrachtungen einbezogen.

### **1 Nebeneinander von Bundes- und Landesförderung**

(378) In der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 förderte das Wirtschaftsministerium die Beratung von Unternehmen und Existenzgründern. Dabei knüpfte es an eine gleichgerichtete Förderung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) an. Dieses gewährte einen Zuschuss von 200 Euro je Beratungstagewerk von acht Stunden. Dabei ging es davon aus, dass ein Beratungstagewerk 600 Euro kostet. Das BMWi förderte die Beratungen im Wege einer Weiterleitung von Zuwendungen. Erstzuwendungsempfänger ist ein bundesweit tätiger Berufsverband. Dieser hat mit den Trägern des Beratungsangebots als jeweiligen Zweitzuwendungsempfängern privatrechtliche Verträge über die Weiterleitung der Zuwendungen geschlossen. Diese weisen gegenüber dem Berufsverband die Verwendungen nach. Endbegünstigte sind die beratenen Unternehmen und Existenzgründer.

(379) Das Wirtschaftsministerium ergänzte diese Förderung um weitere 100 Euro je Tagewerk nach Maßgabe einer Förderrichtlinie. Entgegen den damals geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben hat das Wirtschaftsministerium das Verfahren des Landes nicht mit dem BMWi koordiniert. Es hat vielmehr ein eigenständiges, von dem des Bundes grundlegend abweichendes Zuwendungsverfahren etabliert. Um die Zuwendung des Landes zu erhalten, mussten die Zuwendungsempfänger u. a. die Zahlung durch den Bund nachweisen. Der Landesrechnungshof hat dieses unkoordinierte und damit unwirtschaftliche Nebeneinander der Förderprogramme kritisiert.

(380) Das Wirtschaftsministerium erklärte, dass „eine Andockung an die Förderung des Bundes [...] aufgrund der dort gewählten Strukturierung der Maßnahmeumsetzung nicht möglich“ gewesen sei. Der Berufsverband habe für die Abwicklung eines Landesprogramms nicht zur Verfügung gestanden. Mit dem Bund sei eine Vereinbarung über einen koordinierenden Zuwendungsgeber nicht möglich gewesen. Auf Landesebene sei daher das gewählte Verfahren erforderlich gewesen.

(381) Dem hielt der Landesrechnungshof entgegen, dass ein einfacheres und wirtschaftlicheres Verfahren denkbar gewesen wäre. Da einerseits eine Koordinierung mit dem Bund nicht möglich war und andererseits die Zahlung aus dem Bundesprogramm ohnehin nachgewiesen werden musste, hätte es sich angeboten, die Leistung des Bundes um 100 Euro je Tagewerk aufzustocken. Das Zuwendungsverfahren hätte so erheblich gestrafft werden können.

## 2 Mängel der Dokumentation

(382) Laut Förderrichtlinie ist nach Durchführung der Beratung ein formgebundener Beratungsbericht zu erstellen, der im Einzelnen aufgeführte Mindestangaben enthalten muss. Mit den Berichten weisen die Berater gegenüber den Zuwendungsempfängern die von ihnen durchgeführten Beratungen nach. Auf Grundlage dieser Beratungsberichte hat der Zuwendungsempfänger den nach der Förderrichtlinie vorgegebenen formgebundenen Tätigkeitsnachweis zu erstellen. Mit der Unterzeichnung dieses Tätigkeitsnachweises bestätigen der Berater und der Zuwendungsempfänger, dass für alle abgerechneten förderfähigen Beratungen die Einzelberatungsberichte und/oder Gruppenberatungsberichte der Berater vorliegen.

(383) Entgegen der Richtlinie sahen die Zuwendungsbescheide keine formgebundenen Beratungsberichte vor. Stattdessen lagen ihnen als Anlage unverbindliche Beratungsbögen bei. Die Zuwendungsempfänger nutzten sowohl diese Beratungsbögen als auch andere Formulare. Die vorgefundene Dokumentation war in weiten Teilen lückenhaft, uneinheitlich und im Ergebnis nicht zur Feststellung geeignet, ob die jeweilige Beratung richtlinienkonform und erfolgreich war. Ein Zuwendungsempfänger musste aufgrund von Dokumentationsmängeln einen Teil der geleisteten Zuwendungen erstatten.

(384) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, ein formgebundener Bericht sei nicht notwendig. Insofern hätten die mit den Zuwendungsbescheiden versandten Formblätter auch nicht verbindlich vorgegeben werden müssen.

(385) Die Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums widerspricht dessen eigener Richtlinie. Das Wirtschaftsministerium als Richtliniengeber hat versäumt, dafür zu sorgen, dass im Verfahren von den Zuwendungsempfängern ein verbindlicher, einheitlicher und formgebundener Beratungsbericht verwendet wird.

## 3 Beleihung einer juristischen Person des Privatrechts

(386) Der Staat handelt grundsätzlich durch seine Behörden sowie durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, also in öffentlich-rechtlicher Organisationsform. Staatliche Aufgaben können auch auf juristische Personen des Privatrechts übertragen werden (Beleihung), soweit sie in dieser Form wirtschaft-

licher wahrgenommen werden können, ihre ordnungsgemäße Erledigung dauerhaft gesichert ist und die Eigenart der Aufgabe oder ein überwiegendes öffentliches Interesse nicht entgegensteht. Der Übertragung als finanzwirksamer Maßnahme hat eine Organisationsprüfung<sup>158</sup> voranzugehen, insbesondere eine Prüfung der wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung durch den Privaten.

(387) Mit der Durchführung des Zuwendungsverfahrens beauftragte das Wirtschaftsministerium eine Kapitalgesellschaft. Diese war zuvor von einem anderen Ministerium vertraglich beliehen worden. Einen eigenen Beleihungsvertrag schloss das Wirtschaftsministerium nicht ab. Dies lässt den Schluss zu, dass die Aufgabe „*Förderung von Beratungsleistungen*“ nicht wirksam auf die Kapitalgesellschaft übertragen worden ist. Weitere Unterlagen zur Beleihung legte das Wirtschaftsministerium trotz mehrfacher Nachfrage nicht vor.

(388) Das Wirtschaftsministerium führte zur Aufgabenübertragung auf die Beliehene u. a. aus, die Abwicklung eines Massenverfahrens solle nicht Kernaufgabe einer obersten Landesbehörde sein. Hierfür seien auch nicht die entsprechenden personellen Kapazitäten im Stellenplan verankert. Eine umfassende Prüfung des Beleihungsvertrags verlasse zudem den Prüfungsgegenstand. Der Landesrechnungshof hätte die Erforderlichkeit der Vorlage der angeforderten Unterlagen nicht dargetan.

(389) Der Landesrechnungshof sieht die Voraussetzungen für die Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf die Kapitalgesellschaft als nicht gegeben an. Für die Frage der Vergabe an private Dritte spielt es keine Rolle, ob die Aufgaben ministerieller oder nichtministerieller Art sind. Gegenstand einer jeden Prüfung des Landesrechnungshofes ist auch die Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns.<sup>159</sup> Dem Landesrechnungshof sind Unterlagen, die er zur Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben für erforderlich hält, auf Verlangen innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen. Es obliegt nicht der geprüften Stelle zu bestimmen, welche Unterlagen erforderlich sind.

## 4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

(390) Nach § 7 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Erfolgskontrolle durchzuführen. So ist gewährleistet, dass Zwecke und Ziele der Maßnahmen erreicht werden und dass die Maßnahmen geeignet und ursächlich für die Zielerreichung sind. Bei Förderprogrammen sind der Erfolg und die Notwendigkeit im Ganzen regelmäßig zu überprüfen; bei mehrjährigen Programmen darüber hinaus auch als begleitende Erfolgskontrolle. Das Ergebnis dieser Erfolgskontrollen ist in einem Vermerk darzulegen.<sup>160</sup>

(391) Das Wirtschaftsministerium konnte dem Landesrechnungshof keine Unterlagen vorlegen, die eine Evaluation oder eine Erfolgskontrolle für die laufende Förderperiode dokumentierten.

---

<sup>158</sup> Vgl. § 7 Abs. 2 LHO, § 4 Abs. 2 Organisationsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern.

<sup>159</sup> Art. 68 Verf. M-V, § 14 Landesrechnungshofgesetz (LRHG).

<sup>160</sup> Vgl. Nr. 2.2 zu § 7 LHO.

(392) Der Landesrechnungshof hatte schon bei vorangegangenen Prüfungen die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Förderprogrammen ange-mahnt. Aufgrund des Beitrags zur Prüfung „*Erlass von Förderrichtlinien und Bewirt-schaftung von Fördermitteln*“ im Jahresbericht von 2019 hatte zudem der Landtag das Wirtschaftsministerium aufgefordert, „*die Hinweise des Landesrechnungshofs zu Wirt-schaftlichkeitsuntersuchungen bei der Umsetzung von Förderprogrammen einzubezie-hen.*“<sup>161</sup>

(393) Der Landesrechnungshof fordert das Wirtschaftsministerium daher erneut auf, zukünftig bei allen Förderprogrammen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

(394) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Wirtschaftsministerium künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen und damit der Entschließung des Landtags folgen wird.

---

<sup>161</sup> Vgl. Drs. 7/4162.



## **4 Institutionelle Förderung der Landesenergie- und Klimaschutzagentur Mecklenburg-Vorpommern GmbH**

**Die 2016 gegründete LEKA MV wird jährlich institutionell gefördert. Die Prüfung hat zahlreiche Mängel bei der Ordnungsmäßigkeit dieser Förderung ergeben. Der Nachweis der Verwendung erfolgt nicht ordnungsgemäß. Eine abgeschlossene Prüfung der Verwendungsnachweise fehlt für alle Haushaltsjahre seit 2016. Eine Erfolgskontrolle hat bisher nicht stattgefunden, ist aber aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten erheblichen Ausweitung der institutionellen Förderung nun besonders dringlich.**

(395) Die Landesenergie- und Klimaschutzagentur Mecklenburg-Vorpommern GmbH (LEKA MV) ist ein Unternehmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Das Land hat die Gesellschaft Mitte 2016 in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung gegründet und ist alleiniger Gesellschafter. Die nicht gewinnorientiert arbeitende Gesellschaft hat laut Gesellschaftervertrag u. a. den Zweck, den Klimaschutz zu fördern sowie die Umsetzung der Energiewende im Land mitzugestalten. Sie soll Beratungsaktivitäten und technische Fachkompetenz in Mecklenburg-Vorpommern im Bereich des Klimaschutzes, der Energieeffizienzverbesserung und der Energiespeicherung koordinieren. Die LEKA MV arbeitete seit ihrer Gründung zunächst mit einem Geschäftsführer und zwei Beschäftigten. Im Prüfungszeitraum haben weitere Beschäftigte ihre Tätigkeit aufgenommen. Diese waren für die Durchführung verschiedener Klima-Kampagnen zuständig, die nicht Gegenstand der Prüfung waren.

(396) Der Landesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der institutionellen Förderung der LEKA MV geprüft. Im Fokus der Prüfung standen die Haushaltsjahre 2016 bis 2019. Die institutionelle Förderung in diesem Zeitraum beläuft sich auf mehr als 1,1 Mio. Euro. Die Zuwendungen erfolgten in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses als Fehlbedarfsfinanzierung. Örtliche Erhebungen fanden beim im Prüfungszeitraum fachlich zuständigen Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung (Energieministerium) und bei der LEKA MV statt. Die Empfehlungen richten sich an das seit November 2021 zuständige Wirtschaftsministerium.

## **1 Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans nicht beachtet**

(397) Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans verlangt bei der Veranschlagung von Zuwendungen für eine institutionelle Förderung die Vorlage eines Wirtschaftsplans des Zuwendungsempfängers. Dieser muss alle zu erwartenden Einnahmen und die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben enthalten. Ziel ist die korrekte Veranschlagung des institutionellen Förderbedarfs.

Im Fall der LEKA MV erfolgte die institutionelle Förderung als Fehlbedarfsfinanzierung. Das ist der Bedarf, der verbleibt, soweit die LEKA MV zuwendungsfähige Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag.

(398) Das Energieministerium hat die Mittel für die Durchführung der Klima-Kampagnen bei den Haushaltsaufstellungen 2016/2017, 2018/2019 und 2020/2021 im

Wirtschaftsplan der LEKA MV nicht aufgeführt. Es hat damit die vollständige Erfassung aller Einnahmen und Ausgaben nicht beachtet.

(399) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Grundsätze für die Veranschlagung künftig eingehalten werden. Die zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben für die Klima-Kampagnen müssen in der zum Zeitpunkt der Veranschlagung bekannten Höhe veranschlagt werden.

## **2 Antrags- und Bewilligungsverfahren mit Fehlern**

### **2.1 Anträge und Antragsprüfung unvollständig**

(400) Die Anträge auf Zuwendungen müssen schriftlich gestellt werden. Sie müssen die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten. Das Muster 1 zur VV zu § 44 LHO ist zu verwenden. Bei institutioneller Förderung ist ein Haushalts- oder Wirtschaftsplan beizufügen. Das Ergebnis der Antragsprüfung durch das zuständige Ministerium ist in einem Vermerk festzuhalten. Die VV zu § 44 LHO sehen hierfür das Muster 3 vor.

(401) Für 2016 bis 2019 beantragte die LEKA MV die Zuwendungen in allen Fällen formlos und nicht nach dem entsprechenden Muster. Notwendige Unterlagen wurden nicht beigelegt. Ergänzende Erklärungen fehlten, so z. B. die Bestätigung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben. Das Energieministerium hat die LEKA MV nicht aufgefordert, das Antragsmuster zu verwenden. Es hat von der Möglichkeit, sich Angaben durch geeignete Unterlagen belegen zu lassen, keinen Gebrauch gemacht. Die Anträge enthalten nicht die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben. Nach den vorliegenden Unterlagen bleibt darüber hinaus unklar, ob das Energieministerium Antragsprüfungen durchgeführt hat. Diese wurden nicht dokumentiert. Prüfvermerke mit den Inhalten des o. g. Musters liegen nicht vor.

(402) Die haushaltsrechtlichen und zuwendungsrechtlichen Vorschriften für den Antrag und die Antragsprüfung sind vom Wirtschaftsministerium künftig einzuhalten. Fehlende Unterlagen sind anzumahnen. Bei ausbleibender Mitwirkung des Zuwendungsempfängers sind unvollständige Anträge zurückzuweisen. Die ordnungsgemäße Antragsprüfung ist Voraussetzung für die Bewilligung von Zuwendungen.

### **2.2 Zuwendungsfähige Ausgaben und anzuwendende Bestimmungen unklar**

(403) Zuwendungen werden durch einen schriftlichen Zuwendungsbescheid bewilligt. Dieser muss insbesondere die Finanzierungsform, die Finanzierungsart und den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben enthalten. Dem Zuwendungsempfänger muss im Bescheid u. a. auferlegt werden, inwieweit haushaltsrechtliche Bestimmungen des Landes sinngemäß anzuwenden sind (z. B. Bestimmungen über Kraftfahrzeuge, Dienstreisen, Büroausstattung).

(404) Die geprüften Zuwendungsbescheide an die LEKA MV bleiben in Bezug auf die zuwendungsfähigen Ausgaben unklar. Die Zuwendungen werden zum einen auf

Basis der Ausgaben („Personal- und Sachausgaben“) gewährt. Zum anderen wird Bezug auf den Wirtschaftsplan genommen, der nach Aufwendungen und Erträgen gegliedert ist, diese aber bisher unvollständig erfasst. Die Anwendung personal-, haushalts- und kassenrechtlicher Bestimmungen des Landes wurde in den geprüften Bescheiden nicht festgelegt.

(405) Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Wirtschaftsministerium die zuwendungsfähigen Ausgaben bei der Bewilligung der Zuwendung künftig eindeutig benennt. Bleibt der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben unklar, erschwert dies den anschließenden Nachweis der Verwendung. Das Wirtschaftsministerium muss künftig festlegen, inwieweit welche haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Landes sinngemäß anzuwenden sind.

### **3 Nachweis der Verwendung nicht ordnungsgemäß**

(406) Die Verwendung der Zuwendung ist gegenüber der Bewilligungsbehörde innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Haushalts- oder Wirtschaftsjahres nachzuweisen. Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis.

#### **3.1 Vorlage nicht fristgerecht**

(407) Der Eingang der Verwendungsnachweise 2016, 2017 und 2019 ist aus den Unterlagen nicht eindeutig erkennbar, da der jeweilige Eingangsvermerk fehlt. Der Verwendungsnachweis 2018 ist mit Eingangsvermerk 4. Februar 2020 auf dem Sachbericht versehen und damit sieben Monate verspätet eingegangen.

(408) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Wirtschaftsministerium den Eingang der Verwendungsnachweise künftig dokumentiert. Wird ein vollständiger Verwendungsnachweis nicht fristgerecht vorgelegt, sollte das Ministerium die LEKA MV zeitnah aktenkundig mahnen.

#### **3.2 Sachberichte nicht vorhanden oder unzureichend**

(409) Die Sachberichte für 2016 und 2017 fehlen. Die Sachberichte 2018 und 2019 sind nicht rechtsverbindlich unterschrieben. Sie sind darüber hinaus zu allgemein gehalten, treffen nur wenige Aussagen zu den erzielten Ergebnissen und zu der Erreichung des Zuwendungszwecks. Sie erfüllen nicht die Anforderungen an einen Sachbericht. Ohne hinreichend aussagekräftige Sachberichte kann die Bewilligungsbehörde die Verwendung der Mittel nicht ordnungsgemäß prüfen.

(410) Das Wirtschaftsministerium muss künftig fehlende oder unzureichende Verwendungsnachweise beanstanden. Werden Verwendungsnachweise nicht in der vorgeschriebenen Form vorgelegt, sollten auch gesetzliche Sanktionsmöglichkeiten genutzt werden.

### 3.3 Zahlenmäßiger Nachweis nicht geeignet

(411) Die LEKA MV ist eine GmbH mit kaufmännisch doppelter Buchführung. Der zahlenmäßige Nachweis besteht daher aus dem Jahresabschluss, der die Bilanz, die Gewinn- und Verlustrechnung und den Anhang umfasst. Auf Verlangen der Bewilligungsbehörde ist eine Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben vorzulegen. In dieser sind die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben nach den Ansätzen des Haushalts- oder Wirtschaftsplans abzurechnen.

(412) Für 2016 bis 2019 liegen die durch einen Wirtschaftsprüfer geprüften Jahresabschlüsse vor. Eine Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben verlangte das Energieministerium nicht. Zusätzlich ist den Jahresabschlussunterlagen regelmäßig eine als „Soll-Ist-Vergleich Wirtschaftsplan“ bezeichnete Anlage beigelegt. Ergänzend hat die LEKA MV weitere tabellarische Übersichten vorgelegt, die die Rechnungen den Aufwendungen gemäß Wirtschaftsplan zuordnen soll.

(413) Die vorgelegten Unterlagen sind insgesamt nicht geeignet, den Nachweis der Verwendung zu erbringen. Die Jahresabschlüsse bilden die gesamte Geschäftstätigkeit der LEKA MV ab. Sie umfassen die institutionell geförderten Aufgaben und die Durchführung der Klima-Kampagnen. Eine Trennung dieser Bereiche ist nicht erkennbar. Der zusätzliche „Soll-Ist-Vergleich Wirtschaftsplan“ ist für den Nachweis der Verwendung ungeeignet. Die Positionen sind im Vergleich zum Wirtschaftsplan zusammengefasst und erweitert. Die Ist-Werte weichen zum Teil stark vom Wirtschaftsplan ab. Die tabellarischen Übersichten der Rechnungen sind ebenfalls nicht geeignet, mit vertretbarem Aufwand die Zuordnung der aufgelisteten Rechnungen zu den Positionen des Jahresabschlusses vorzunehmen.

(414) Der Landesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, den zahlenmäßigen Nachweis neu auszurichten. Bereits im Zuwendungsbescheid sollte das Wirtschaftsministerium zusätzliche Festlegungen zum Inhalt des Verwendungsnachweises treffen. Der „Soll-Ist-Vergleich Wirtschaftsplan“ könnte konkreter und detaillierter vorgegeben werden. Die Geeignetheit der tabellarischen Übersichten der Rechnungen ist zu prüfen und zu bewerten. Das Wirtschaftsministerium sollte prüfen, ob eine Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben verlangt werden sollte. Mit Hilfe dieser können aus den Angaben des Wirtschaftsplans diejenigen Erträge und Aufwendungen der doppelten Buchführung heraus- oder umgerechnet werden, die nicht Einnahmen und Ausgaben in gleicher Höhe darstellen.

### 3.4 Prüfung der Verwendungsnachweise fehlt

(415) Die Prüfung der Verwendungsnachweise ist zweigeteilt. Die Bewilligungsbehörde hat in einer kursorischen Prüfung festzustellen, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind. In einer vertieften Prüfung hat sie anschließend zu prüfen, ob der Verwendungsnachweis den festgelegten Anforderungen entspricht, die Zuwendung zweckentsprechend verwendet und der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist. Der Umfang und das Ergebnis der Prüfung sind in einem Vermerk zu dokumentieren.

### **3.5 Cursorische Prüfung nur ansatzweise erfolgt**

(416) Das Energieministerium führte die geforderte cursorische Prüfungen im Prüfungszeitraum nur ansatzweise durch. Es hat nicht ordnungsgemäß geklärt, ob die Verwendungsnachweise vollständig und aussagefähig sind. Es traf keine Feststellungen zu fehlenden oder unzureichenden Sachberichten und verlangte daher auch keine Ergänzungen oder Erläuterungen.

Stattdessen hat das Energieministerium für 2016 und 2017 den in den Jahresabschlüssen der LEKA MV ausgewiesenen Betrag „Verbindlichkeiten gegenüber dem Land/den Gesellschaftern“ zurückgefordert. Für 2018 nahm es die Höhe des dort ausgewiesenen Betrags zur Kenntnis, forderte ihn aber noch nicht zurück. Die Richtigkeit der dort ausgewiesenen Summen für eine Rückforderung stand noch nicht fest. Eine abschließende Klärung sollte nach Feststellung des Ergebnisses der Verwendungsnachweisprüfung erfolgen.

### **3.6 Vertiefte Prüfung seit 2016 nicht abgeschlossen**

(417) Ob eine vertiefte Prüfung durchgeführt wurde, konnte der Landesrechnungshof nicht erkennen. Die notwendigen Vermerke über das Ergebnis der Prüfung der Verwendungsnachweise lagen nicht vor. Das Energieministerium teilte mit, dass die Prüfungen begonnen, aber noch nicht abgeschlossen seien. Somit fehlt eine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise für alle Haushaltsjahre seit 2016.

(418) Hinderungsgrund für den Abschluss der vertieften Prüfung ist das Fehlen geeigneter Nachweise für die Mittelverwendung. Der Landesrechnungshof hat in seiner Prüfung ungeklärte Differenzen in den Verwendungsnachweisen aufgezeigt. Die in den Jahresabschlüssen ausgewiesenen „Verbindlichkeiten gegenüber dem Land/den Gesellschaftern“, der „Soll-Ist-Vergleich Wirtschaftsplan“ sowie die tabellarischen Übersichten der Rechnungen weisen Abweichungen auf. Diese Abweichungen haben ihre Ursache in den Mängeln, die die Verwendungsnachweise enthalten. Der kaufmännische Jahresabschluss der LEKA MV grenzt die Buchungen für die institutionell geförderten Aufgaben nicht von den in anderer Weise finanzierten Klima-Kampagnen ab. Darüber hinaus setzt die Bestimmung und Prüfung der zuwendungsfähigen Ausgaben und Einnahmen voraus, Aufwendungen und Erträge herauszurechnen, die nicht zu Zahlungen führen.

### **3.7 Empfehlung**

(419) Das Wirtschaftsministerium muss die Prüfung der Verwendungsnachweise künftig ordnungsgemäß und vollständig durchführen. Dabei sind zunächst die Sachberichte, der Jahresabschluss und die ggf. vorliegenden weiteren Unterlagen cursorisch zu prüfen. Anschließend ist die vertiefte Prüfung durchzuführen und der Umfang und das Ergebnis in einem Prüfungsvermerk zu dokumentieren.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Wirtschaftsministerium die Prüfung für die Zeiträume seit 2016 nachholt und Umfang und Ergebnis dokumentiert. Es ist erforderlich, den zahlenmäßigen Nachweis neu auszurichten. Die vorzulegenden Un-

terlagen sind im Zuwendungsbescheid zu benennen. Die Notwendigkeit einer ggf. erforderlichen Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben ist zu prüfen.

### 3.8 Erfolgskontrolle fehlt

(420) Das Haushaltsrecht schreibt vor, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Damit haben sich auch Zuwendungen am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten.

(421) Die LEKA MV wird seit 2016 institutionell gefördert. Ob und wie die mit der Zuwendung verfolgten Ziele der institutionellen Förderung verwirklicht wurden, hat das jeweils zuständige Ministerium bisher nicht mit einer umfassenden Erfolgskontrolle festgestellt.

Der Landeszuschuss für die LEKA MV stieg von 347.200 Euro in 2021 auf 2 Mio. Euro in 2023. Damit versechsfachte er sich innerhalb von zwei Haushaltsjahren nahezu. Die Zahl der Stellen vervierfachte sich von drei auf zwölf Stellen. Eine derartige Ausweitung einer institutionellen Förderung ohne vorherige Erfolgskontrolle der bisherigen Förderung läuft aus Sicht des Landesrechnungshofes dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zuwider.

Die Zuständigkeit für den Bereich Energie wurde Ende 2021 auf das Wirtschaftsministerium übertragen und die Mittel für die institutionelle Förderung der LEKA MV im Einzelplan 06 veranschlagt. Die Zuständigkeit für den Bereich Klimaschutz wurde gleichzeitig auf das Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt übertragen. Damit ist die Zuständigkeit für den zentralen Zweck der LEKA MV nun auf zwei Ministerien verteilt. Dies stellt eine Herausforderung für die künftige Zielerreichung der institutionellen Förderung dar.

(422) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Wirtschaftsministerium nach sieben Jahren institutioneller Förderung der LEKA MV diese Förderung zeitnah einer umfassenden Erfolgskontrolle unterzieht. Fortdauernde Ausgaben für Zuwendungen sind grundsätzlich nur dann weiter vertretbar, wenn eine Erfolgskontrolle durchgeführt worden ist, das Landesinteresse bestätigt sowie eine Erreichung der Ziele festgestellt werden kann.

### 3.9 Zuständigkeit prüfen, Interessenkonflikt auflösen

(423) Durch laufende Aufgabenkritik ist sicherzustellen, dass die obersten Landesbehörden grundsätzlich nur ministerielle Aufgaben wahrnehmen. Vollzugsaufgaben – also solche mit Recht anwendendem und ausführendem Charakter, die routinemäßig erfüllt werden – sollen nur in begründeten Ausnahmefällen ausgeführt werden.<sup>162</sup> Ein typisches Beispiel für eine Vollzugsaufgabe ist ein Förderverfahren. Nicht-ministerielle Aufgaben sind grundsätzlich von nachgeordneten Bereichen zu erledigen.

<sup>162</sup> Vgl. Handreichung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder „Grundsätze für die Verwaltungsorganisation“ vom 5. Dezember 2016, verfügbar unter <http://www.lrh-mv.de/Veroeffentlichungen/Gemeinsame-Dokumente-der-Rechnungshoe>. Und ergänzend dazu: Rundschreiben Nr. 4/2017 des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern vom 11. Dezember 2017, verfügbar unter <http://www.lrh-mv.de/Veroeffentlichungen/Rundschreiben>.

(424) Der Landesrechnungshof empfiehlt zu prüfen, die Zuständigkeit für das Verfahren der institutionellen Förderung der LEKA MV z. B. auf das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern zu übertragen. Wird die Zuständigkeit im Wirtschaftsministerium belassen, sollte das Verfahren der institutionellen Förderung im Haushaltsbereich des Ministeriums wahrgenommen werden. Die bisherige Wahrnehmung der Aufgabe in der Abteilung „Energie und Landesentwicklung“ birgt die Gefahr von Interessenkonflikten. Die zuständige Abteilung ist aufgabenbedingt im engen fachlichen Austausch mit der LEKA MV. Sie beauftragt bei der LEKA MV u. a. auch Projekte und Kampagnen. Die Zuständigkeit für die institutionelle Förderung sollte davon strikt getrennt werden.

## **Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt**

### **5 Zuschüsse für waldbauliche und sonstige forstliche Maßnahmen**

**Die Fortschritte beim geförderten Waldumbau im Privat- und Körperschaftswald haben sich seit 2017 verlangsamt. Insbesondere die langfristigen Überführungen von reinen Nadelholzbeständen in standortgerechte Laub- und Mischbestände und die Erstaufforstungen sind rückläufig.**

(425) Das Land bezuschusst zur Unterstützung einer nachhaltigen Forstwirtschaft waldbauliche und sonstige forstliche Maßnahmen im Privat- und Körperschaftswald. Dieser umfasst rd. 50 % der Waldflächen in Mecklenburg-Vorpommern. Zuwendungen werden aufgrund einer Förderrichtlinie<sup>163</sup> gewährt für

- die naturnahe Waldbewirtschaftung,
- die Erstaufforstung und
- die Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald.

(426) Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise Fördervorgänge mit einem Finanzvolumen von rd. 660.000 Euro aus 2017 bis 2020. Damit bezog er rd. 15 % der im Prüfungszeitraum insgesamt beantragten Fördermittel von rd. 4,5 Mio. Euro in die Prüfung ein.

### **1 Veranschlagung im Landeshaushalt**

(427) Nach den haushaltrechtlichen Vorschriften dürfen nur diejenigen Ausgaben veranschlagt werden, die im betreffenden Haushaltsjahr voraussichtlich auch kas-senwirksam werden.

(428) Das Ministerium hatte bei dem geprüften Titel im Prüfungszeitraum jährlich Haushaltsansätze von 2,1 Mio. Euro veranschlagt. Davon wurde 2017 und 2018 jeweils rd. die Hälfte verausgabt. In den beiden Folgejahren betrug die Inanspruchnahme rd. 68 % bzw. rd. 73 %. Anders als in den Vorjahren diente der Titel 2020 auch der Förderung der Folgebewältigung nach Extremwetterereignissen.

(429) Das Ministerium veranschlagte die Ausgaben im Prüfungszeitraum nicht bedarfsgerecht.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium die Veranschlagung den tatsächlichen Gegebenheiten anpasst. Dabei sollte es seine langjährigen Erfahrungen aus der Förderung von waldbaulichen und sonstigen forstlichen Maßnahmen im Privat- und Körperschaftswald zugrunde legen.

---

<sup>163</sup> Richtlinie zur Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (ForstGAKFöRL M-V) in der Fassung vom 11. November 2014, AmtsBl. M-V S. 1158, geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 15. Oktober 2017 (AmtsBl. M-V S. 746) sowie in der Fassung vom 23. Juli 2019 (AmtsBl. M-V S. 788).



(430) Das Ministerium teilte mit, die Haushaltsansätze würden mit größtmöglicher Genauigkeit geschätzt. Das Flächenpotenzial für waldbauliche Maßnahmen sei vorhanden. Extremwittersituationen und daraus folgende Holzmarktstörungen seien jedoch nicht vorhersehbar. Zudem bestehe aufgrund notwendiger Eigenanteile für Fördermaßnahmen im Privatwald ein erheblicher Zusammenhang zwischen den Holzlösen und weiteren waldbaulichen Investitionsmaßnahmen.

(431) Der Landesrechnungshof hält die angeführten Gründe für die geringe Inanspruchnahme für nachvollziehbar. Gleichwohl sollte das Ministerium diese Erkenntnisse bei der künftigen Veranschlagung berücksichtigen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Mittelveranschlagung auch 2014 bis 2016 zu hoch war.

(432) Im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2017 bis 2019 hatte das Ministerium für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen im Privat- und Körperschaftswald jährlich durchschnittlich rd. 3,6 Mio. Euro veranschlagt, verteilt auf vier Haushaltstitel. Davon entfielen rd. 60 % auf den geprüften Titel 0803 892.03 – Zuschüsse für waldbauliche und sonstige forstliche Maßnahmen. Demgegenüber verstärkte das Ministerium seit 2015 jedes Jahr den Titel 0803 887.01 MG 06 „Zuweisungen zur Förderung des forstwirtschaftlichen Wegebbaus“ mit rd. 500.000 Euro<sup>164</sup>, überwiegend aus dem geprüften Titel. Tatsächlich betrug der Anteil der für waldbauliche Maßnahmen eingesetzten Mittel nur durchschnittlich rd. 44 % der veranschlagten Ausgaben.

(433) Die Verteilung der Ausgabeermächtigungen zeigt, dass das Ministerium und der Haushaltsgesetzgeber bei der Veranschlagung waldbaulichen forstwirtschaftlichen Maßnahmen eine höhere Priorität einräumt als Maßnahmen der forstwirtschaftlichen Infrastruktur. Der Mittelabfluss bis 2019 belegt eine deutliche Verschiebung in der Förderpraxis. Die langjährig wiederholte Verstärkung der Kassenmittel in den anderen Förderbereichen hält der Landesrechnungshof für bedenklich, weil der Haushaltsgesetzgeber die Prioritäten setzt.

(434) Das Ministerium teilte mit, eine geänderte Planung für die Haushaltsansätze im Forstbereich sei bereits erarbeitet worden. Derzeit würden Anstrengungen unternommen, um die Selbsthilfeeinrichtungen für Waldbesitzer (forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse) weiter zu stärken. Als Beispiel sei hier die Förderung von Waldpflegeverträgen zu nennen. Eine Flexibilität zwischen den Haushaltstiteln im Jahresverlauf sei von großer Bedeutung.

(435) Der Landesrechnungshof geht mit dem Ministerium konform, wenn es um den Erhalt der Flexibilität zwischen den Haushaltstiteln geht. Dem trägt der ausgebrachte Deckungsvermerk Rechnung. Zudem begrüßt der Landesrechnungshof die geänderte Veranschlagung zugunsten der forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse. Gleichwohl hält er eine präzisere Veranschlagung für erforderlich. Die Höhe der Ausgabeermächtigungen bei der Einzelveranschlagung zeigt auch, welche Bedeutung der Haushaltsgesetzgeber den jeweiligen Fördergegenständen beimisst. Gleichzeitig sollten die Ansätze auch die tatsächliche Umsetzbarkeit der Förderungen je Haushaltsjahr widerspiegeln.

---

<sup>164</sup> In den Jahren 2016 und 2019 waren dies rd. 320.000 Euro bzw. 200.000 Euro.

(436) Zwischenzeitlich hat das Ministerium die Haushaltsansätze im Doppelhaushalt 2022/2023 angepasst.

(437) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## 2 Fortschritte beim Waldumbau

(438) Die langfristigen Überführungen von reinen Nadelholzbeständen in standortgerechte Laubholz- oder Mischbestände sowie die Erstaufforstungen im Privat- und Körperschaftswald sind rückläufig. Dies zeigt ein Vergleich der geförderten jährlichen durchschnittlichen Waldumbauaktivitäten sowie Erst- und Wiederaufforstungen von 1991 bis 2016 mit denen von 2017 bis 2020. Wurden bis 2016 jährlich durchschnittlich rd. 98 ha Nadelholzbestände überführt, so waren dies danach nur noch rd. 27 ha.

Die Fläche, auf der Erstaufforstungen gefördert wurden, verringerte sich von jährlich durchschnittlich rd. 263 ha bis 2016 auf rd. 6 ha im geprüften Zeitraum.

(439) Der Landesrechnungshof hat Zweifel, dass das bisherige Tempo des Waldumbaus in standortangepasste Mischbestände aus Laub- und Nadelholz ausreichen wird. Denn die klimatischen Veränderungen sind bereits messbar. Er hat das Ministerium gebeten, die gesamte Förderstrategie zu überprüfen.

(440) Das Ministerium teilte mit, die Prioritäten sowie die Anreizwirkungen für eine Förderung seien aus forstpolitischer Sicht richtig gesetzt. Dem gegenüber biete die 100 %ige Fördermöglichkeit für Investitionen zur Erstaufforstung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe derzeit keinen ausreichenden Anreiz. Die Flächenkonkurrenz zwischen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Bedarf für Infrastrukturmaßnahmen (u. a. auch für Photovoltaik- und Windkraftanlagen) sowie Naturschutz sei groß. Es fehle ein Anreiz für Landwirte, Flächen für Erstaufforstungen zur Verfügung zu stellen. Die Einnahmen aus intensiv landwirtschaftlich bewirtschafteten Flächen seien lukrativer.

(441) Der Landesrechnungshof hält an seiner Einschätzung fest, dass die „Umbaugeschwindigkeit“ im Privat- und Körperschaftswald nicht ausreichen wird. Insoweit begrüßt er die bereits veranlassten Änderungen bei der Veranschlagung zugunsten der forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse (vgl. Tz. 434). Diese können die vielen Kleinstwaldbesitzer motivieren, auf ihren Flächen waldbauliche Veränderungen zu initiieren. Die Suche nach weiteren zielführenden Instrumenten zur Beschleunigung von Waldumbaumaßnahmen im Rahmen der Evaluierung des Förderprogramms bleibt weiter erforderlich.

## 3 Programmevaluierung

(442) Mittel für Förderprogramme, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, sollen nur veranschlagt werden, wenn deren Ziele und Indikatoren hinreichend bestimmt sind und eine spätere Erfolgskontrolle ermöglichen (Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle).<sup>165</sup>

<sup>165</sup> Zuletzt Haushaltsrunderlass 2022/2023 des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern vom 17. Dezember 2020.

(443) Das Ministerium berichtet gegenüber dem Bund jährlich über die Umsetzung des Förderprogramms zur naturnahen Waldbewirtschaftung im Land. Dazu übermittelt es Daten zu den einzelnen Maßnahmegruppen, z. B. zum Umbau – Wiederaufforstungsmaßnahmen. Im Einzelnen handelt es sich hierbei um Informationen zur Anzahl der Förderfälle, zu den umgebauten Flächen je Förderfall, zur Höhe des zuwendungsfähigen Investitionsvolumens und über den Anteil der hierfür eingesetzten Fördermittel. Darüber hinaus erfasst das Ministerium detailliertere statistische Daten aus dem Fördergeschäft im Zusammenhang mit den Jahresabschlüssen der Landesforstanstalt.

Das Ministerium hatte diese Daten mit Blick auf den Status der Zielerreichung bei der Entwicklung stabiler, standortgemäßer und klimaangepasster Wälder im Privat- und Körperschaftswald bisher nur unzureichend analysiert und eingeordnet. Zielvorgaben für eine etappenweise Erfolgskontrolle, wie sie für den Landeswald erarbeitet wurden, gibt es für den geprüften Bereich nicht.

(444) Der Landesrechnungshof hält eine stufen- bzw. etappenweise Erfolgskontrolle des Förderprogramms in geeigneten Zeitabständen auch für den Privat- und Körperschaftswald für unverzichtbar. Voraussetzung ist die Festlegung geeigneter Ziele und Indikatoren, an denen die Fortschritte des geförderten Waldumbaus und die Wirtschaftlichkeit dieses Förderprogramms gemessen und beurteilt werden können.

(445) Das Ministerium teilte mit, eine Evaluierung im Privat- und Körperschaftswald erfolge auf den Grundlagen der Bundeswaldinventur. Gleichwohl würden die Anmerkungen des Landesrechnungshofes zum Anlass genommen, mögliche geeignete bzw. konkrete Ziele und Indikatoren herauszuarbeiten.

(446) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, auch für den Privat- und Körperschaftswald konkrete Zwischenziele zu definieren.

## **4 Ergebnisse der Stichprobenprüfung**

(447) Das Antrags-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren ist komplex und aufwändig gestaltet. Infolge der GAK-Rahmenplanungen wurde die Förderrichtlinie im Prüfungszeitraum nahezu jährlich überarbeitet. Dies zog eine Reihe von Anpassungsmaßnahmen in den vielfältigen Maßnahme bezogenen Merkblättern, Formularen und Musterbescheiden nach sich. Diese Änderungen wurden nicht immer konsequent, vollständig und folgerichtig umgesetzt, so dass im Laufe der verschiedenen Änderungen ein in sich nicht immer schlüssiges und teilweise inhomogenes Regelwerk entstanden ist.

(448) Der Landesrechnungshof hat empfohlen zu prüfen, ob und wie die zahlreichen begleitenden zusätzlichen Vorgaben z. B. in den Merkblättern reduziert werden können. Im Zusammenhang mit der Evaluierung des Förderprogramms sollte auch überlegt werden, ob Vereinfachungen des Verfahrens möglich sind. Dabei sollten verstärkt auch technische Lösungen in den Blick genommen werden.

(449) Das Ministerium teilte mit, es halte die Empfehlungen für nachvollziehbar. Anpassungen würden geprüft und umgesetzt.

(450) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(451) Die Prüfung der Vorgänge aus der Stichprobe hatte zu Feststellungen grundsätzlicher Art geführt. Diese betreffen beispielsweise den Finanzierungsplan, den Nachweis der Eigenmittel, die Brutto- bzw. Nettoförderung sowie die Gestaltung der Zuwendungsbescheide. Wiederholt aufgetretene Mängel im Förderverfahren zeigten sich insbesondere beim Nachweis der Zuwendungsvoraussetzungen, der Festlegung der Finanzierungsart in Zuwendungsbescheiden oder der Dokumentation der Schadereignisse in den fachlichen Stellungnahmen der Forstämter. Bei einzelnen Fördervorgängen waren Rückforderungen zu prüfen.

(452) Das Ministerium sagte zu, es werde die Empfehlungen umsetzen bzw. Änderungen prüfen. Hinsichtlich möglicher Rückforderungen seien die Zuwendungsempfänger schriftlich kontaktiert worden.

(453) Inzwischen hat das Ministerium die Empfehlungen des Landesrechnungshofes umgesetzt. Weitere grundlegende Änderungen des Verfahrens werde es jedoch erst nach der für 2023 von den Bundesländern erhofften Neufassung des GAK-Rahmenplans im Bereich Forstwirtschaft in Angriff nehmen.

(454) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## 6 Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie an Gewässern zweiter Ordnung

**Mecklenburg-Vorpommern wird die Ziele der EG-Wasserrahmenrichtlinie bis 2027 nicht erreichen.**

**Ergebnisse einer Gewässerbewertung 2021 zeigen u. a. hohe Defizite bei der Gewässermorphologie und übermäßige Nährstoffbelastungen.**

**Hemmnisse für eine effektive Umsetzung der Ziele der WRRL waren u. a. Defizite bei Zuständigkeit, Priorisierung, Planungsvorlauf und Flächenvorsorge. Als wesentliches Problem zeigte sich, dass Vorgaben und Ziele nicht verbindlich waren.**

(455) Die Europäische Union (EU) verabschiedete 2000 die EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Mit dieser legte sie einheitliche Standards zum Schutz der gesamten Gewässer als natürliche Einheit fest. Sie bestimmt damit wesentlich das nationale Wasserrecht.

Ziel der WRRL ist es, einen guten chemischen und ökologischen bzw. mengenmäßigen Zustand in Flüssen, Bächen, Seen, Küstengewässern und Grundwasservorkommen zu erreichen und zu erhalten. Guter Zustand meint hierbei ein Gewässer mit typspezifischen Lebensgemeinschaften, natürlicher Struktur und frei von schädlichen Stoffen. Die naturnahe Entwicklung von Gewässern und ihren Niederungen trägt dazu bei, robuster gegen klimabedingte Extreme wie Niedrig- oder Hochwasser zu werden.

Alle Umweltziele der Richtlinie müssen bis Ende 2027 für alle Gewässer erreicht sein.

Unterste Planungsebene zur Umsetzung der WRRL sind Wasserkörper. Ein Oberflächen-Wasserkörper ist ein einheitlicher und bedeutender Abschnitt beispielsweise eines Sees oder eines Fließgewässers. Für die wichtigsten Wasserkörper besteht gegenüber der EU eine Berichtspflicht.

Prüfungsgegenstand waren berichtspflichtige Gewässer zweiter Ordnung. Diese umfassen:

- 747 Fließgewässer-Wasserkörper und damit rd. 8.000 km der ca. 42.000 km Fließgewässer in Mecklenburg-Vorpommern,
- 202 Seen-Wasserkörper und damit rd. 192 von ca. 2.000 Seen im Land.

Für die Beschreibung des Zustands der Wasserkörper und der erforderlichen Maßnahmen entwickelte das Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG) Wasserkörper-Steckbriefe. Diese enthalten für den jeweiligen Wasserkörper u. a. Angaben

- zur Belastungssituation,
- über die Bewertung des Zustands,
- zu den durchzuführenden Maßnahmen bis 2027 oder danach sowie
- über die Einschätzung der Zielerreichung bis 2027.

# 1 Gewässerzustand

(456) Das LUNG hatte 2021 eine Bestandsaufnahme durchgeführt. 96 % der geprüften Fließgewässer und 79 % der geprüften Standgewässer erreichten nicht den angestrebten Zustand. Der Gewässerzustand in Mecklenburg-Vorpommern hat sich 21 Jahre nach Inkrafttreten der WRRL nicht signifikant verbessert.

Der Landesrechnungshof hat 94 Wasserkörper-Steckbriefe in einer Stichprobe geprüft und Folgendes festgestellt:

- Bei 75 % der Wasserkörper waren aktuell keine Vorhaben geplant oder in Umsetzung.
- Drei Viertel der Wasserkörper werden bis 2027 nicht entwickelt werden.
- Konzepte und Studien für die Entwicklung der Gewässer waren für nur 21 % der Wasserkörper bzw. deren Abschnitte erstellt.
- Bei rd. 29 % der Wasserkörper hatten die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU) eine naturnahe Gewässerentwicklung als nicht sinnvoll oder nicht umsetzbar bzw. unnötig bewertet.

(457) Aus dieser Zustandsbewertung folgt ein sehr hoher Handlungsbedarf. Besonders bedenklich ist die fehlende konzeptionelle Vorarbeit für viele Wasserkörper.

(458) Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, ein guter Gewässerzustand werde in allen Bundesländern, aber auch in den europäischen Mitgliedsstaaten absehbar bis 2027 nicht erreicht. Bund und Länder hätten verabredet, dass die Umweltziele der WRRL bestehen bleiben sollten, hierfür aber mehr Zeit benötigt werde. Oft mangle es an dem ernsthaften Willen, die Umsetzung der WRRL als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe anzunehmen. Dazu müsse diese hinsichtlich ihrer Priorität auf eine höhere Ebene gehoben werden. Verbunden damit sei, angemessene personelle und finanzielle Ressourcen bereit zu stellen.

Anforderungen der WRRL, wie die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen, seien erfüllt. Ein darüber hinausgehender Bedarf an konzeptionellen Vorarbeiten sei unstrittig. In der aktuellen Förderperiode seien nahezu 200 Konzepte gefördert und hierfür 20 % der Mittel verwendet worden.

(459) Der Landesrechnungshof hält daran fest, dass der Gewässerzustand nach Ablauf von 21 Jahren und nach Finanzierung und Umsetzung diverser Maßnahmen nicht zufriedenstellt. Darüber hinaus ist die Einschätzung aus der Risikoanalyse des LUNG ernüchternd, dass nur ein geringer Teil der geplanten Vorhaben bis 2027 tatsächlich umgesetzt werden wird. Es ist nicht hilfreich, auf die Zielverfehlungen der anderen Bundesländer zu verweisen. Dem Landwirtschaftsministerium ist zuzustimmen, dass der Umsetzung der WRRL als gesamtgesellschaftlicher Aufgabe eine höhere Priorität beigemessen werden sollte. Dies ist auch zur Bewältigung der Herausforderungen aufgrund zunehmender Extremwetterereignisse bedeutsam.

## 2 Zuständigkeiten

### 2.1 Gemeinden

(460) Der zum Wohl der Allgemeinheit erforderliche Ausbau der Gewässer ist eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung. Sie obliegt bei Gewässern zweiter Ordnung den Gemeinden.<sup>166</sup>

(461) Die Gemeinden fühlten sich hierzu überwiegend fachlich, personell und finanziell nicht in der Lage. Grundsätzlich sahen die Gemeinden die Umsetzung der WRRL als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Diesem Ansatz folgend muss sich nach ihrer Auffassung die gesamte Gesellschaft an der Umsetzung und Finanzierung beteiligen.

Die Aufgabe ist den Gemeinden ohne unbedingten Umsetzungsauftrag und ohne Fristen zugewiesen. Dies führte dazu, dass sie die Aufgabendurchführung als freiwillig interpretierten. Folglich bauten sie keine ausreichenden Ressourcen auf, um die Aufgabe wahrzunehmen.

(462) Der Landesrechnungshof erwartete, dass das Landwirtschaftsministerium die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen verbessert. Dazu gehört, geeignete Strukturen zu schaffen, mit denen die Gewässerausbaumaßnahmen an den Gewässern zweiter Ordnung umgesetzt werden können.

(463) Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, das Wasser- und Wasserverbandsrecht des Landes enthalte alle erforderlichen rechtlichen Regelungen, um die Umsetzung der WRRL an den Gewässern zweiter Ordnung zu betreiben. Deren nicht ausreichende Anwendung sei kein Problem der Rechtsetzung. Wo Vorhaben nur schleppend oder gar nicht umgesetzt würden, mangle es an politischem Willen und der Verfügbarkeit der erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen.

(464) Der Landesrechnungshof nimmt die Auffassung zur Rechtslage zur Kenntnis. Übereinstimmung sieht er jedoch darin, dass die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen bei den Gemeinden überwiegend nicht ausreichen. Insoweit sollte das Landwirtschaftsministerium prüfen, ob die Zuständigkeit für den Gewässerausbau tatsächlich bei den Gemeinden liegen sollte.

### 2.2 Wasser- und Bodenverbände

(465) Den Wasser- und Bodenverbänden (WBV) obliegt die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung.<sup>167</sup>

(466) Obwohl die WBV grundsätzlich nur für die Gewässerunterhaltung zuständig sind, haben sie auch den Ausbau an Gewässern zweiter Ordnung überwiegend durchgeführt. Sofern eine Gemeinde Vorhabenträger war, beauftragte sie regelmäßig einen WBV mit der Umsetzung.

---

<sup>166</sup> § 68 Abs. 1 LWaG.

<sup>167</sup> § 63 Nr. 2 LWaG.

Die WBV verfügen über das erforderliche Fachwissen und Kenntnisse über die Gewässer in ihrem Verbandsgebiet. Im Gegensatz zu den Gemeinden können sie gemeindegebietsübergreifend und wasserkörperbezogen agieren. Darüber hinaus haben nahezu alle WBV den Gewässerausbau als freiwillige Aufgabe in ihren Satzungen verankert.

(467) Die WBV wären prädestiniert für die Umsetzung der naturnahen Gewässerentwicklung. Deshalb bat der Landesrechnungshof das Landwirtschaftsministerium zu prüfen, ob den WBV der Ausbau der Gewässer zweiter Ordnung verbindlich zugeordnet werden sollte. Sofern dies in Betracht kommt, müssen dafür entsprechende Voraussetzungen geschaffen werden. Dazu gehören besser geeignete Verbandsstrukturen. Zudem sind die personelle und finanzielle Ausstattung der WBV entsprechend anzupassen.

Der MV-Zukunftsrat hatte sich 2021 mit der künftigen Bestimmung der WBV beschäftigt. Er empfahl die Entwicklung und aufgabenbezogene Stärkung der WBV. Dazu wäre das Gewässerunterhaltungsverbandsgesetzes (GUVG) zu novellieren.<sup>168</sup>

(468) Das Landwirtschaftsministerium stimmte mit dem Landesrechnungshof darin überein, dass die WBV geeignet seien, die Aufgaben des naturnahen Gewässerausbaus an den Gewässern zweiter Ordnung zu übernehmen. Allerdings hätte eine Übertragung des Gewässerausbaus als gesetzlich normierte Pflichtaufgabe die Bereitstellung der personellen und finanziellen Ressourcen aus dem allgemeinen Steueraufkommen zur Folge. Diese der Allgemeinheit dienenden Leistungen könnten nicht aus dem Beitragsaufkommen der Mitglieder der WBV finanziert werden. Derzeit sei nicht erkennbar, dass hierfür Landesmittel bereitgestellt würden.

(469) Der Landesrechnungshof unterstützt ausdrücklich die Empfehlungen des MV-Zukunftsrates. Danach sollten die WBV entwickelt und aufgabenbezogen unterstützt werden. Dafür sind ggf. Mittel des Landes über die bereitgestellten EU- und Bundesmittel hinaus zur Verfügung zu stellen.

### 3 Freiwilligkeit vs. Umsetzungsfrist der WRRL

(470) Die Umweltziele der WRRL waren bis *„spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie [...], vorbehaltlich etwaiger Verlängerungen [...] zu erreichen“*, also bis Ende 2015.<sup>169</sup> Werden Fristverlängerungen oder Ausnahmen in Anspruch genommen, ist der „gute Zustand“ bis spätestens 2027 zu erzielen.

Eine Umsetzung der WRRL muss in der gesamten Gemeinschaft durch wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen in den Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten gewährleistet sein.<sup>170</sup>

(471) Das Interesse bei den Zuständigen war regelmäßig gering. Ob Vorhaben durchgeführt wurden, lag im Ermessen von Vorhabenträgern. Regelmäßig strebten diese einen unmittelbaren Nutzen für sich an.

<sup>168</sup> Empfehlungen des MV-Zukunftsrates – 2021; S. 37.

<sup>169</sup> Artikel 4 Abs. 1a) ii) WRRL bzw. § 29 WHG.

<sup>170</sup> Artikel 23 WRRL.



Die staatlichen Wasserbehörden konnten bei potentiellen Vorhabenträgern lediglich für Vorhaben werben. Um wasserwirtschaftliche Fachplanungen verpflichtend umzusetzen, fehlten ihnen Steuerungsinstrumente. Dies führte zu einer auf Freiwilligkeit basierenden Aufgabenzuweisung ohne unbedingten Umsetzungsauftrag und ohne Fristen.

(472) Die Umweltziele der WRRL sind bis 2027 zu erreichen. Die gelebte Freiwilligkeit widerspricht dieser Vorgabe. Der Landesrechnungshof hatte das Landwirtschaftsministerium aufgefordert, den staatlichen Wasserbehörden geeignete Organisations-, Ordnungs-, Finanzierungs- und Durchsetzungsinstrumente an die Hand zu geben. Außerdem hielt er für nicht ausgeschlossen, dass die EU ein Vertragsverletzungsverfahren eröffnen könnte.

(473) Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, das Land verfüge über geeignete Strukturen. Diese Strukturen seien jedoch nicht schlagkräftig aufgestellt. Die Festsetzung von Gewässerentwicklungsvorhaben im Verordnungswege trage entgegen der Auffassung des Landesrechnungshofes nicht zur Verfahrensbeschleunigung bei.

Ein absolutes Zielerreichungsgebot zu einem feststehenden Termin sehe es nicht. Eine Verlängerung über 2027 hinaus sei unter festgelegten Voraussetzungen möglich. Zudem seien die Ursachen und Hemmnisse für die nicht ausreichende Umsetzung der WRRL landesweit vermittelt, deutschlandweit diskutiert und an die EU-Kommission herangetragen worden.

(474) Der Landesrechnungshof beurteilt dies anders. Da die Entwicklung der Gewässer den Zielen nicht entspricht, müssen die Rahmenbedingungen analysiert und organisatorische Änderungen geprüft werden. Bestehende nicht funktionierende Strukturen müssen angepasst werden. Der Stand der Umsetzung der WRRL zeigt, dass geeignete Strukturen und Zuständigkeiten nicht vorhanden sind. Dies bestätigen die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes.

Die Ausführungen zur Einhaltung der Frist nimmt der Landesrechnungshof zur Kenntnis. Diese überraschen, zumal das Landwirtschaftsministerium selbst mehrfach und auch gegenüber der Landesregierung auf ein ggf. drohendes Anlastungsverfahren der EU-Kommission verwiesen hat.

## **4 Priorisierung**

(475) Das LUNG hat 2021 ein Konzept zur Wiederherstellung der Durchgängigkeit in den Fließgewässern vorgelegt. Anderen als baulichen Maßnahmen räumte es wenig bzw. keinen Raum ein. Dieses Konzept war als Steuerungsinstrument für die Erreichung der Ziele der WRRL nicht ausreichend.

(476) Das Landwirtschaftsministerium verwies auf den Bewirtschaftungsplan und die weiteren Planungsdokumente. In diesen sei enthalten, in welchen Zeiträumen Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Insofern bedürfe es keiner weiteren Prioritätensetzung.

(477) Der Landesrechnungshof hält eine Zuordnung aller erforderlichen Maßnahmen zu Bewirtschaftungszeiträumen, auch nach 2027, als Steuerung für unzureichend. Die EU hat die Frist für die Zielerreichung 2027 bislang nicht geändert. Finan-

zielle und personelle Ressourcen sind nicht ausreichend vorhanden. Deshalb sind die Maßnahmen zusätzlich nach ihrer Wirksamkeit und Bedeutung für die Erreichung von guten Gewässerzuständen fachlich einzuordnen und zu priorisieren. Er sieht darin ein Steuerungsinstrument für die Wasserwirtschaftsverwaltung. Dies sollte Grundlage für die Gewährung der Fördermittel sein.

## 5 Regionale Gewässerentwicklungskonzepte

(478) Im ELER-Förderzeitraum 2014 bis 2022 hatte das Landwirtschaftsministerium die Erarbeitung von 99 Konzepten zur Vorbereitung von Maßnahmen gefördert.<sup>171</sup> Davon hatten 32 Konzepte eine konkrete örtliche Planung zum Gegenstand. Mit 51 Machbarkeitsstudien wurden konkrete, zum Teil überörtliche Vorhaben fachplanerisch vorbereitet.

Die geförderten konzeptionellen Vorbereitungen waren überwiegend beschränkt auf Wasserkörper-Abschnitte. Dies begründete sich u. a. in der Zuständigkeit der Gemeinden. Die Erarbeitung von regionalen Konzepten überschreitet deren territoriale Zuständigkeit. Auch daher gibt es nur wenige regionale Gewässerentwicklungskonzepte.

(479) Ausgehend von 747 Fließgewässer-Wasserkörpern zweiter Ordnung und einem Realisierungszeitraum bis 2027 war die Anzahl der konzeptionellen Vorarbeiten deutlich zu gering. Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, dass künftig das Landwirtschaftsministerium abweichend vom bisherigen Verfahren die Federführung für die regionale Gewässerentwicklungsplanung besonders wichtiger Gewässer zweiter Ordnung übernimmt. Dazu müssen die entsprechenden Strukturen geschaffen werden.

Das Landwirtschaftsministerium sollte die erarbeiteten regionalen Gewässerentwicklungskonzepte zudem für verbindlich erklären. Damit hätte es ein wirksames Steuerungsinstrument zur Umsetzung der WRRL.

(480) Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, es gebe keine fixen prioritären Gewässer hinsichtlich der umzusetzenden Maßnahmen. Die Zielsetzung gelte für alle (berichtspflichtigen) Gewässer gleichermaßen. Da nach WRRL der Wasserkörper die Betrachtungs- und Planungsebene sei, werde der Bedarf für ein weiteres großräumiges Konzept nicht gesehen. Zudem merkte es an, Deutschland habe sich bewusst für die Anwendung des Freiwilligkeitsprinzips entschieden.

(481) Der Landesrechnungshof hält die Erarbeitung von regionalen Konzepten als Steuerungsinstrument für sinnvoll. Angesichts des Umsetzungsstands bei der Zielerreichung muss das Landwirtschaftsministerium weitere organisatorische Möglichkeiten prüfen.

Regionale Konzepte bilden die Grundlage für die Priorisierung der Gewässerentwicklung und deren Finanzierung. Diese können (Vor-)Abstimmungen mit der Landschaftsplanung, dem Hochwasserschutz und dem Naturschutz umfassen. Bereits auf dieser Planungsebene könnten potenzielle Konflikte identifiziert und gelöst werden.

---

<sup>171</sup> Darin enthalten sind 16 Vorhaben zur Erstellung von Gewässerentwicklungspflegeplänen.

Konkrete Raumerfordernisse könnten ermittelt werden. Anschließend kann mit der Herstellung der Flächenverfügbarkeit begonnen werden. Insoweit tragen regionale Konzepte zur Beschleunigung der folgenden konkreten örtlichen Planungen bei. Regionale Gewässerentwicklungskonzepte entfalten ihre Wirkung nur, wenn sie verbindlich festgelegt werden. Das Landeswassergesetz lässt dies zu.

## 6 Flächenverfügbarkeit

### 6.1 Raumordnung und Landesplanung

(482) Um die ökologische Funktionsfähigkeit von Fließgewässern und Seen nachhaltig und flächendeckend zu verbessern, kommt der Sicherung von Flächen eine grundsätzliche Bedeutung zu. Raumordnung und Landesplanung haben die Aufgabe u. a. den ökologischen und landschaftlichen Erfordernissen der nachhaltigen räumlichen Entwicklung des Landes Rechnung zu tragen.<sup>172</sup> Dazu zählt die Ausweisung geeigneter Gebiete zur Steuerung privilegierter Vorhaben im Außenbereich.

(483) Das LUNG erarbeitete 2014/2015 eine Übersicht über Schutz- und Entwicklungskorridore an natürlichen Fließgewässern. Diese Übersicht wurde 2016 in das Landesraumentwicklungsprogramm (LEP) eingebracht.

Die vier Planungsverbände in M-V<sup>173</sup> haben es versäumt, nach der Aktualisierung des LEP 2016 die regionalen Raumentwicklungsprogramme zu überprüfen und soweit erforderlich zu ändern oder zu ergänzen.<sup>174</sup> Das Landwirtschaftsministerium sollte zeitnah die Möglichkeiten der Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie nutzen.

(484) Das Landwirtschaftsministerium bestätigte, die Festlegung als Vorranggebiet könne das Verfügbarmachen von Flächen unterstützen, indem es den Nutzungsvorrang der Flächen in Gewässerentwicklungskorridoren feststellt.

(485) Die Flächenverfügbarkeit ist für die Gewässerentwicklung existenziell. Das Landwirtschaftsministerium sollte nachdrücklich darauf hinwirken, dass die vier Planungsverbände ihre regionalen Raumentwicklungsprogramme aktualisieren und damit raumordnerisch den Nutzungsvorrang der Flächen in Gewässerentwicklungskorridoren feststellen.

### 6.2 Flächenvorsorge

(486) Um die ökologische Funktionsfähigkeit von Fließgewässern und Seen nachhaltig und flächendeckend zu verbessern, kommt der Sicherung von Flächen eine grundsätzliche Bedeutung zu. Flächen werden benötigt für die WRRL-Vorhaben selbst, für Gewässerentwicklungskorridore und für eine zeitweilige (Be-)Nutzung während der Umsetzung von WRRL-Vorhaben.

---

<sup>172</sup> § 1 Abs. 1 Nr. 1 Landesplanungsgesetz (LPIG).

<sup>173</sup> Region Rostock (ehem. Mittleres Mecklenburg/Rostock), Westmecklenburg, Mecklenburgische Seenplatte, Vorpommern.

<sup>174</sup> § 4 Abs. 2 LPIG.

(487) Bei den geprüften Vorhaben wurden die Flächen regelmäßig erst verfügbar gemacht, wenn Vorhaben geplant bzw. umgesetzt wurden. Gelang dies nicht, folgten kosten- und zeitintensive Umplanungen bis hin zur Einstellung des Vorhabens.

Gemeinde- oder Landesflächen waren in den meisten Fällen an den jeweiligen Gewässern nicht vorhanden. Die Umsetzung der Vorhaben war vom guten Willen der Landeigentümer und -nutzer abhängig. Deren Bereitschaft, Flächen zur Verfügung zu stellen, wird gehemmt durch die praktizierte, flächenbezogene EU-Förderung u. a. für landwirtschaftliche oder Moorflächen bzw. Flächen für Energieerzeugung. Die Landwirte verlieren die Einnahmen aus der Förderung, wenn sie Flächen für WRRL-Vorhaben zur Verfügung stellen.

Eine Möglichkeit, Flächen für Gewässerentwicklungskorridore an Gewässern zweiter Ordnung verfügbar zu machen, bestand darin, landeseigene Austauschflächen von der Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH (Landgesellschaft) zu erhalten. Dies gestaltete sich nach Aussagen der StÄLU problematisch. Hauptursache dafür ist, dass die Landgesellschaft darauf fokussiert ist, Pachteinnahmen aus der landwirtschaftlichen Nutzung zu erzielen. Die Bereitstellung von Tauschflächen für WRRL-Vorhaben sah sie nicht als vorrangig an.

(488) Das Flächenmanagement war ineffizient. Der Landesrechnungshof empfahl dem Landwirtschaftsministerium zu prüfen, ob das Flächenmanagement im Vorfeld und somit unabhängig von der Umsetzung konkreter Vorhaben organisiert werden sollte. Hierfür müssen Mittel zur Finanzierung des Flächenerwerbs bereitgestellt werden. Die Ausrichtung des Flächenerwerbs sollte entsprechend der Priorisierung der Maßnahmen sowie abgestimmt mit der Gewässerentwicklungsplanung organisiert werden.

Einbezogen werden könnten auch die sonstigen Flächenbedarfe des Landwirtschaftsministeriums bzw. des Landes beispielsweise für den Bau von Windenergie- und Photovoltaikanlagen, Aufforstung, Moorwiedervernässung.

Darüber hinaus war das Landwirtschaftsministerium aufgefordert, die Zielvorgaben für die Landgesellschaft bei der Bewirtschaftung von Landesflächen zu überdenken. Die Erreichung der Ziele der WRRL als Verpflichtung nach EU-Recht und als Teil des Klimaschutzes sollte künftig höher priorisiert werden.

Das Landwirtschaftsministerium sollte im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinwirken, dass Förderprogramme nicht der Umsetzung der WRRL entgegenstehen.

(489) Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, hinsichtlich des Flächenmanagements habe es schon viel unternommen. Beispielsweise habe das Land 2016 Flächen von der BVVG erworben. Für den vorgezogenen Flächenerwerb würden Anmeldungen in die Haushaltsplanungen eingebracht, allerdings mit begrenztem Erfolg. Hinsichtlich eines zentralen und ressortübergreifenden Flächenmanagements wies das Landwirtschaftsministerium darauf hin, dass mit der Landgesellschaft und der Landesforst Flächenverwalter landeseigener Flächen im Ressortbereich organisiert seien. Wesentlich förderliche Beiträge seien lediglich vom Finanzministerium beispielsweise durch Bereitstellung von Finanzmitteln und ggf. sonstiger Landesflächen erwartbar.

Die Landgesellschaft könne die Erreichung der Ziele der WRRL durch mehrere Maßnahmen unterstützen. Dazu gehöre, dass sie landeseigene Flächenanteile in Gewässerentwicklungskorridoren grundsätzlich zur Verfügung stellt. Flächen außerhalb von Gewässerentwicklungskorridoren könne sie als Tauschflächen einbringen.

Auf die flächenbezogene EU-Förderung, hier der ersten Säule, habe das Landwirtschaftsministerium nur bedingt Einfluss.

(490) Der Landesrechnungshof begrüßt die Aktivitäten des Landwirtschaftsministeriums zum Flächenmanagement. Gleichwohl bittet er, weitere Maßnahmen zu prüfen. Die Bereitstellung von zusätzlichen Finanzmitteln bzw. der Verzicht auf Einnahmen aus Landesliegenschaften dürfte notwendig sein, um Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung umzusetzen. Der Landesrechnungshof unterstützt ausdrücklich die Bestrebungen des Landwirtschaftsministeriums, die Zielsetzungen für das künftige Management und die Bewirtschaftung der landeseigenen Flächen durch die Landgesellschaft insoweit zu ändern, wie es für die Zielerreichung der WRRL förderlich ist.

Das Landwirtschaftsministerium sollte die Förderprogramme daraufhin überprüfen, ob sie die Umsetzung der WRRL beeinträchtigen und wie das Landwirtschaftsministerium dem ggf. entgegenwirken kann.

## **7 Zusammenarbeit Naturschutz und Wasserwirtschaft**

(491) Für die Genehmigung von Ausbaumaßnahmen an Gewässern zweiter Ordnung sind Fachbeiträge der Naturschutzbehörden notwendig. Diese fließen in die Genehmigungen ein. Häufig führte dies zur Verlängerung der Vorhaben und zu überplanmäßigem Finanzierungsbedarf.

(492) Der Landesrechnungshof hält die Zusammenarbeit von Naturschutz und Wasserwirtschaft für verbesserungsbedürftig. Dazu bedarf es vor allem einer abgestimmten Vorgehensweise und Steuerung durch das Landwirtschaftsministerium als oberster Fachbehörde. Insbesondere beim Aufeinandertreffen konträrer Erhaltungsziele des Naturschutzes und der Bewirtschaftungsziele der Wasserwirtschaft zur Umsetzung der WRRL müssen Lösungen erarbeitet und verbindlich vorgegeben werden. Dieses gilt insbesondere für prioritär umzusetzende Maßnahmen. Dazu bietet sich beispielsweise das Instrument regionaler Gewässerentwicklungskonzepte an.

(493) Das Landwirtschaftsministerium räumte ein, es sei noch nicht gelungen, die Konfliktbelastungen deutlicher zu minimieren. Bei der Umsetzung der WRRL und der Umsetzung von NATURA 2000 handele es sich um interdisziplinäre Aufgaben. Allerdings sei dies in den Ressorts und der Gesellschaft bislang unzureichend verankert. Aber eine übergreifende Betrachtungsweise setze sich zunehmend besser durch. Viele gemeinsame Förderprojekte würden die konstruktive Zusammenarbeit zwischen Wasserwirtschafts- und Naturschutzverwaltung belegen. Aufgrund teilweise divergierender Zielstellungen würden sich Konflikte nicht vollständig vermeiden lassen. Aktuell sei vorgesehen, die Datenhaltung des Naturschutzes analog dem Gewässer-Fachinformationssystem fortzuentwickeln. Damit solle eine gemeinsame Basis für die Umsetzung von Maßnahmen geschaffen werden. Dieses Vorhaben sei abhängig von personellen Voraussetzungen.

Hinsichtlich der Gewässerentwicklungskonzepte führt das Landwirtschaftsministerium aus, dass darin fachliche Vorstellungen dargestellt, bewertet und diskutiert werden könnten. Rechtsgestaltenden Charakter würden sie aber nicht erlangen. Hierzu seien naturschutzfachliche bzw. wasserrechtliche Entscheidungen durch die zuständigen Behörden zu treffen. Gleichwohl könnten Fachkonzepte die Meinungsbildung positiv beeinflussen. Die verbindliche Vorgabe von detaillierten Maßnahmenplänen sei eine Zielvorstellung, an der gearbeitet werden könne. Als kurzfristige Lösung aller Probleme sei sie jedoch nicht umsetzbar.

(494) Der Landesrechnungshof begrüßt die Initiativen des Landwirtschaftsministerium zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Wasserwirtschaft und Naturschutz. Zudem bekräftigt er seine Auffassung, dass regionale Gewässerentwicklungskonzepte oder auch detaillierte Maßnahmenpläne die Entscheidungen der Genehmigungsbehörden vereinfachen können.

## Querschnittsprüfungen

### 7 Beteiligungen des Landes

**Die Landesregierung hat die Gesellschafterrechte an den unmittelbaren Landesbeteiligungen zentralisiert; das Finanzministerium übt die Rechte ab 2023 anstelle der zuvor beteiligungsverwaltenden Fachministerien aus.**

**Der Landesrechnungshof erwartet hierdurch u. a. Verbesserungen bei den bisher überwiegend vernachlässigten Unterrichtungspflichten zu den jeweiligen Jahresabschlüssen der Beteiligungsunternehmen.**

**Künftig haben die neuen Gesellschaftervertreter\*innen sicherzustellen, dass die Jahresabschlüsse fristgerecht festgestellt werden.**

(495) Gemäß Beteiligungsbericht 2019-2021 hält das Land Mecklenburg-Vorpommern Beteiligungen an 71 aktiv tätigen Unternehmen. Hierzu zählen neben Unternehmen des privaten Rechts inklusive deren Töchter auch 11 Unternehmen des öffentlichen Rechts sowie deren privatrechtliche Ausgründungen. Die Landesanteile reichen von 0,41 % (z. B. an der KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau – Anstalt öffentlichen Rechts) bis zu 100 % Gesellschaftsanteil (z. B. an der Datenverarbeitungszentrum M-V GmbH). Über das Beteiligungsportfolio informiert in unregelmäßigen Abständen der Beteiligungsbericht des Landes; dieser wurde zuletzt im Dezember 2022 vom Finanzministerium herausgegeben.

Dem Landesrechnungshof obliegt die laufende Prüfung der Betätigung des Landes nach § 92 LHO und die Prüfung der Vermögensrechnung. Darüber hinaus hat er in Abständen kritisch hinterfragt, ob ein wichtiges Interesse des Landes an einer Beteiligung an bestimmten ausgewählten privatrechtlichen Unternehmen noch besteht.

### 1 Zentralisierung der Beteiligungsverwaltung im Finanzministerium

(496) Die Verwaltung der Landesbeteiligungen war in Mecklenburg-Vorpommern von 1992 bis Ende 2022 im Wesentlichen dezentral strukturiert. Die Gesellschafterrechte wurden von den Fachministerien wahrgenommen, denen der Unternehmensgegenstand zuzuordnen war. Fast alle Ministerien verwalteten ein oder mehrere Beteiligungsunternehmen.

Die Besetzung der Aufsichtsräte erfolgte entsprechend den Beteiligungsquoten mit Vertreter\*innen der Fachministerien sowie mit Vertreter\*innen des immer schon gemäß Landeshaushaltsordnung übergreifend und für Grundsatzangelegenheiten zuständigen Finanzministeriums. In wenigen Fällen wurden die Aufsichtsratsmandate von externen Fachleuten im Landesinteresse wahrgenommen. In der Vergangenheit kam es zu Überschneidungen von Beteiligungsführung als Gesellschaftervertreter\*in und Aufsicht. Zum Teil waren sogar Aufsichtsratsvorsitz und der/die Gesellschaftervertreter\*in des Landes personenidentisch besetzt.

(497) In Umsetzung des Koalitionsvertrags 2021–2026 befindet sich seit 2022 ein zentrales „Kooperatives Beteiligungsmanagement“ im Aufbau. Ziel soll es sein, die

Verwaltung der Landesbeteiligungen effizienter und damit zukunftsfähig zu gestalten.

Ab 2023 werden die Gesellschafterrechte<sup>175</sup> für fast alle privatrechtlich organisierten unmittelbaren Landesbeteiligungen auf das Finanzministerium übertragen. Dezentral und oft anteilig zu anderen Aufgaben wahrgenommene Beteiligungsverwaltungsaufgaben werden künftig von dafür spezialisierten Mitarbeiter\*innen im Finanzministerium übernommen. Sie können durch Bündelung von bei der einzelnen Beteiligung nur gelegentlich auftretenden Vorgängen Routinen entwickeln und Standardprozesse – wie zum Beispiel die Bestellung von Aufsichtsräten – und Standardformate wie Musterverträge, Geschäftsordnungen oder Geschäftsanweisungen etablieren.

Unterstützt werden sie von einer Beteiligungsverwaltungssoftware, die 2022 angeschafft wurde.

Aufsichtsratsfunktionen und die bestehenden finanziellen Verbindungen wie Zuschüsse/ Abführungen an/von Beteiligungsunternehmen verbleiben beim Ressort.

Der Beteiligungsbericht stellt entsprechend dem Konzept „Kooperatives Beteiligungsmanagement“<sup>176</sup> heraus, dass – anders als bei einem vollständig zentralen Beteiligungsmanagement – der Einfluss der Fachressorts im kooperativen Beteiligungsmanagement Mecklenburg-Vorpommerns auf operative Tätigkeiten der Beteiligungen durch den Vorsitz im Aufsichtsorgan und eine klare Aufgabenverteilung zwischen Gesellschafter und Aufsichtsorgan bestehen bleiben soll. Die Verwirklichung fachlicher Belange werde somit sichergestellt.

Mecklenburg-Vorpommern gehört ab 2023 zu den 14 Bundesländern, die ihre Beteiligungen nicht (mehr) dezentral verwalten.

(498) Der Landesrechnungshof hatte die Landesregierung bereits 2021 darin bestärkt, die zentrale Rolle des Finanzministeriums beim Beteiligungsmanagement weiter zu entwickeln.<sup>177</sup> Er sprach sich auch für die Übernahme des zentralen Beteiligungscontrollings durch das Finanzministerium aus und begrüßt nun die bislang unternommenen Schritte. Er weist darauf hin, dass mit der Übertragung der Gesellschafterrechte des Landes auf Vertreter\*innen des Finanzministeriums künftig personelle Überschneidungen bei den Funktionen als Gesellschaftervertreter\*in und Aufsichtsratsmitglied ausgeschlossen werden müssen.

Die Möglichkeiten der Standardisierung von Prozessen müssen genutzt werden, so dass Kapazitäten für die Professionalisierung und die weitere Ausgestaltung des Beteiligungscontrollings im Finanzministerium entstehen.

---

<sup>175</sup> Vgl. Kabinettsbeschluss vom 1. November 2022 i. V. m. Vorlage FM 122/22 Konzept „Kooperatives Beteiligungsmanagement“ (KoopBM): Bei Landesbeteiligungen mit starker fachlichen Prägung und einem Landesanteil von unter 10 % (sogenannte „Kleinstbeteiligungsregelung“) kann mit Zustimmung des Finanzministeriums von einer Übertragung der Gesellschafterrechte abgesehen werden.

<sup>176</sup> Vgl. Drs. 8/1804, S. 7.

<sup>177</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2021, S. 109 ff.



## 2 Darstellung von Landesbeteiligungen in der Vermögensübersicht

(499) Das Vermögen an unmittelbaren und mittelbaren Landesbeteiligungen beträgt zum 31. Dezember 2021 rd. 90,2 Mio. Euro. Dargestellt wird es in der jährlichen „Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ mit dem prozentualen und dem betragsmäßigen Anteil am Stammkapital des jeweiligen Unternehmens. Tabelle 25 zeigt, wie sich das Vermögen entwickelte:

Tabelle 25: Übersicht über das Kapitalvermögen an Landesbeteiligungen, 2018 bis 2021, in Euro

	Ende 2018	Ende 2019	Ende 2020	Ende 2021
	in Euro			
unmittelbare Beteiligungen	73.001.560,07	73.001.560,07	73.151.960,07	73.403.810,07
mittelbare Beteiligungen	17.135.525,50	16.788.579,84	16.748.448,06	16.759.533,14

Quelle: Finanzministerium ; eigene Darstellung.

Nachstehende wesentliche Veränderungen ergaben sich seit dem 31. Dezember 2018:

- Gründung von zwei neuen 100 %igen Landesgesellschaften: Schweriner Schloss Restaurant GmbH und MV Filmförderung GmbH;
- Erhöhung des Landesanteils auf 100 % an der Mecklenburgischen Staatstheater GmbH (Stammkapital von 400.000 Euro);
- Kapitalerhöhung bei der Landesenergie- und Klimaschutzagentur Mecklenburg-Vorpommern GmbH (LEKA MV) von 25.000 Euro auf 275.000 Euro;
- Verkauf der mittelbaren Landesbeteiligung Port Service Wismar GmbH;
- Gründung der Funkmasten-Infrastrukturgesellschaft mbH (als mittelbare Landesbeteiligung) durch die Landgesellschaft mbH.

Das Beteiligungsportfolio des Landes hat sich seit dem 31. Dezember 2018 bei den unmittelbaren Beteiligungen leicht erhöht. Bei den mittelbaren Landesbeteiligungen, bei denen die Gesellschaftsanteile nicht durch das Land direkt gehalten werden, sondern mittels anderer Landesbeteiligungen, ist eine leichte Verminderung festzustellen.

(500) Der Landesrechnungshof hat die von der Landesregierung vorgelegte Vermögensübersicht in Bezug auf die Landesbeteiligungen zu Beginn des jeweils übernächsten Jahres zu prüfen. Dies tut er im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung und trägt damit zur Entlastung<sup>178</sup> der Landesregierung bei.<sup>179</sup>

(501) Dem Landesrechnungshof sind jährlich für Prüfzwecke Unterlagen zu den privatrechtlichen Landesbeteiligungen<sup>180</sup> von den beteiligungsverwaltenden Ministerien zur Verfügung zu stellen. Zu den Unterlagen gehört auch der Prüfbericht der Abschlussprüfungsgesellschaft über den Jahresabschluss der jeweiligen Landesbeteiligung.

<sup>178</sup> Vgl. Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V und § 80 i. V. m. § 86 LHO.

<sup>179</sup> Vgl. Abschnitt IV. 3.1 zur Entwicklung des Vermögens.

<sup>180</sup> Zu den öffentlich-rechtlichen Beteiligungen besteht keine Unterrichtungspflicht nach § 69 LHO. Nach § 111 LHO kann der Landesrechnungshof die Haushaltsführung hier unmittelbar prüfen.

Die Vermögensübersicht muss seit Jahren mit der Einschränkung geprüft werden, dass jeweils noch nicht alle geprüften Jahresabschlüsse der Landesbeteiligungen vorlagen. Der Landesrechnungshof ist von den Fachressorts zu neuen Landesbeteiligungen bzw. zu wesentlichen Veränderungen bei bestehenden zum Teil nicht oder nicht unverzüglich nach der jeweiligen Entscheidung unterrichtet<sup>181</sup> worden.

(502) Der Landesrechnungshof erwartet, dass ihm künftig die Jahresabschlüsse der Beteiligungsunternehmen und weitere wesentliche Unterlagen zeitnah zur Einsicht zugänglich sind. Vorrangig sollte dieses über das im Finanzministerium beim „Aufbaustab Beteiligungsmanagement“ eingerichtete IT-Verfahren erfolgen.

## 2.1 Unterrichtungen des Landesrechnungshofes nach § 69 LHO über privatrechtliche Landesbeteiligungen

(503) Nach den jeweiligen Gesellschaftsverträgen besteht bei Landesbeteiligungen in der Rechtsform der GmbH die Pflicht, bis zum achten Monat des Folgejahres den Jahresabschluss festzustellen. Ist der Abschluss von der Gesellschafterversammlung festgestellt, hat der Landesrechnungshof innerhalb von drei Monaten die Jahresabschlussprüfungsberichte und die Unterlagen, die dem Land als Gesellschafter zugänglich sind, vom beteiligungsverwaltenden Ministerium zu erhalten. Diese Unterrichtungen nach § 69 LHO werden – mit einer eigenen Stellungnahme des jeweiligen Fachministeriums (als Gesellschafter) versehen – dem Landesrechnungshof digital zugeleitet. Die Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2021 und entsprechende Abschlussprüfberichte sollten also – sofern der Jahresabschluss fristgerecht festgestellt wurde – bereits bis zum Jahresende 2022 im Landesrechnungshof vorgelegen haben.

Bis zum Jahresende 2022 hatten die Fachministerien jedoch nur zu acht von 31 Landesbeteiligungen unterrichtet.

(504) Zwischen 2018 und 2022 waren es 29 bis 31 Landesbeteiligungen in der Rechtsform der GmbH, zu denen der Rechnungshof jährlich die in § 69 LHO aufgeführten Unterlagen hätte erhalten müssen, um die Betätigung des Landes an diesen privatrechtlichen Unternehmen zu prüfen.

Die Unterrichtungen gingen in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht fristgerecht ein (vgl. Tabelle 26).

Tabelle 26: Einhaltung der Drei-Monatsfrist bei Unterrichtungen nach § 69 LHO

	Unterrichtung des Landesrechnungshofes zu Jahresabschluss			
	31.12.2021	31.12.2020	31.12.2019	31.12.2018
Anzahl zu erwartender Unterrichtungen	31	31	29	29
Anzahl der innerhalb von drei Monaten eingegangenen Unterrichtungen (fristgerecht)	8	9	8	7
Anzahl der innerhalb von 4-14 Monaten eingegangenen Unterrichtungen	3	11	14	19
Noch keine Unterrichtung bis April 2023	20	11	7	3

Quelle: Datenbank des Landesrechnungshofes zu kommunalen und Landesbeteiligungen; eigene Darstellung.

<sup>181</sup> Vgl. dazu: Unterrichtung des Landesrechnungshofes nach § 102 LHO.

(505) Besonders häufig versäumte die Beteiligungsverwaltung des aufgelösten Energieministeriums<sup>182</sup> die Fristen. Auch das seit Ende 2021 für viele Landesbeteiligungen des ehemaligen Energieministeriums zuständige Wirtschaftsministerium ist seinen Berichtspflichten schleppend bzw. für Verkehrsgesellschaft M-V mbH, Rostock Port GmbH und Fährhafen Sassnitz GmbH gar nicht nachgekommen. Das neue Ministerium für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten berichtete verspätet bzw. gar nicht zu: Mecklenburgische Staatstheater GmbH, Historisch-Technisches Museum Peenemünde GmbH und MV Filmförderung GmbH. Unvollständig und nicht ausreichend aussagefähig unterrichtete das erstmals ab Ende 2021 für einzelne Landesbeteiligungen zuständige Innenministerium zur Funkmasten-Infrastrukturgesellschaft mbH.

Das Wirtschaftsministerium will zukünftig darauf achten, im Rahmen seiner Zuständigkeit den erforderlichen Berichtspflichten zeitgerecht nachzukommen. Das Wirtschaftsministerium hatte keine Anmerkungen. Das Innenministerium will die Hinweise des Landesrechnungshofes bei weiteren noch von ihm zu erstellenden Unterrichtungen zum Jahresabschluss zum 31. Dezember 2021 berücksichtigen. Das Finanzministerium stimmte den Sachverhaltsdarstellungen zu.

(506) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Unterrichtungspflichten nach § 69 LHO künftig vom nunmehr zuständigen Finanzministerium vollständig, fristgerecht und IT-unterstützt erfüllt werden.

(507) Nach Feststellungen des Landesrechnungshofes gab es in den seltensten Fällen Verzögerungen bei der Aufstellung des Jahresabschlusses bzw. bei der Jahresabschlussprüfung durch beauftragte Wirtschaftsprüfungsunternehmen. Die Landesbeteiligungen hatten auch in den Jahren der Corona-Pandemie die Fristen eingehalten.

(508) Bei einigen Gesellschaften kam es zu Verzögerungen bei der Feststellung des bereits geprüften Jahresabschlusses.

Das ist ein Verstoß gegen den jeweiligen Gesellschaftsvertrag, wonach die Gesellschafterversammlung in den ersten acht Monaten des neuen Geschäftsjahres über die Feststellung des Jahresabschlusses und über die Verwendung des Jahresergebnisses zu beschließen hat. Dies betraf auch 100 %ige Landesbeteiligungen, bei denen Verzögerungsgründe keinem weiteren Gesellschafter zugeordnet werden können:

- Die Feststellung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2019 der Mecklenburgischen Staatstheater GmbH war deutlich verspätet am 10. März 2022; der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2020 ist ebenfalls verspätet erst am 21. April 2022 festgestellt worden.
- Die Gesellschafterversammlung der LEKA GmbH MV hat den Jahresabschluss zum 31. Dezember 2019 erst am 13. Januar 2021 festgestellt und der Geschäftsführung und dem Aufsichtsrat Entlastung erteilt. Der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2020 wurde wiederum verspätet am 24. Februar 2022 festgestellt.

---

<sup>182</sup> Das ehemalige Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung war beteiligungsverwaltend für: DVZ GmbH, LEKA MV, Verkehrsgesellschaft mbH, Fährhafen Sassnitz GmbH, Rostock Port GmbH, Seehafen Wismar GmbH und Funkmasten-Infrastrukturgesellschaft mbH.

- Die Achtmonatsfrist für die Feststellung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2020 ist bei drei weiteren Landesgesellschaften nicht eingehalten worden (MV Filmförderung GmbH, MTW Schiffswerft GmbH i. L. und OBVG i. L.). Die jeweiligen Gesellschafterbeschlüsse zur Feststellung der jeweiligen Jahresabschlüsse datieren von Dezember 2021.
- Der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2020 der Historisch Technisches Museum Peenemünde GmbH (51 % Landesanteil) wurde erst am 14. Dezember 2021 festgestellt. Auf der Gesellschafterversammlung am 14. November 2022 wurde dann der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2021 festgestellt.

Die Landesbeteiligung läuft neben der späten Entlastung von Geschäftsführung und Aufsichtsrat hier Gefahr, dass sie ihren Jahresabschluss nicht fristgerecht im Bundesanzeiger offenlegen kann. Daraus kann ein Ordnungsgeld von bis zu 25.000 Euro folgen. Im Einzelfall behelfen sich die Unternehmen mit einer Veröffentlichung des nicht festgestellten Jahresabschlusses, was dem Transparenzgebot aber nicht Rechnung trägt. Fehlt bei einem offengelegten Jahresabschluss das Feststellungsdatum, sind die gesetzlichen Anforderungen an die Offenlegung nach § 325 HGB nicht erfüllt.

Unternehmen mit Landesförderung müssen darüber hinaus das neue Geschäftsjahr mit Unsicherheiten in Bezug auf die Höhe der Fördermittel gestalten, solange der Jahresabschluss des vorvergangenen Jahres noch nicht festgestellt ist. Wird der Jahresabschluss nicht festgestellt, ist auch eine Ergebnisverwendung unwirksam.

(509) Der Landesrechnungshof erwartet von der Zentralisierung der Gesellschaftsrechte beim Finanzministerium, dass die neuen Landesvertreter\*innen für eine fristgerechte Feststellung der Jahresabschlüsse innerhalb von acht Monaten des neuen Geschäftsjahres Sorge tragen.

## **8 Ordnungsmäßigkeit des Vollzuges des DVZ-Gesetzes – Teil 2 Umsetzung durch die Landesverwaltung**

**Bei 93 % der betrachteten Verträge wurde vor der Beauftragung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Begleitende und abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden bei keinem Vertrag durchgeführt.**

**Bei rd. 77 % der Verträge haben die Behörden der Landesverwaltung Anforderungen nicht systematisch erhoben und festgelegt.**

**Bei über 90 % der Verträge fehlten Schutzbedarfsfeststellungen zur Informationssicherheit und zum Datenschutz.**

**Die Arbeitnehmerüberlassung durch die Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH ist rechtswidrig und unwirtschaftlich.**

**Das Datenverarbeitungszentrumgesetz Mecklenburg-Vorpommern ist überarbeitungsbedürftig.**

**Staatskanzlei und Ministerien konnten zeitnah keine aktuelle und vollständige Übersicht über Verträge mit der Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH vorlegen.**

(510) Mit dem Datenverarbeitungszentrumgesetz Mecklenburg-Vorpommern (DVZG M-V) wurde die Stellung der Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH (DVZ M-V GmbH) als IT-Dienstleister der Landesverwaltung geregelt. Durch dieses Gesetz wurden ihr Aufgaben übertragen. Mittels Rechtsverordnung können der DVZ M-V GmbH weitere Aufgaben übertragen werden.

Die Landesbehörden müssen kein Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge durchführen, wenn sie die DVZ M-V GmbH in Anspruch nehmen. Sie schließen direkt und unmittelbar privatrechtliche Verträge mit der DVZ M-V GmbH.

Der Landesrechnungshof hatte im ersten Teil der Prüfung die Leistungserbringung der DVZ M-V GmbH geprüft.<sup>183</sup> In Teil 2 hat er geprüft, ob und wie bei 102 dieser Verträge die gesetzlichen Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung, die vergaberrechtlichen Regelungen sowie das DVZG M-V eingehalten wurden.

(511) Die Aufsicht über die DVZ M-V GmbH oblag im Prüfungszeitraum zunächst dem Energieministerium. Mit der Regierungsbildung zu Beginn der 8. Wahlperiode wechselte die Zuständigkeit in das Innenministerium.

## **1 Wirtschaftlichkeit der Verträge nicht nachgewiesen**

(512) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.<sup>184</sup> Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind ein Instrument zur Umsetzung dieser Grundsätze. Sie sind bei der Planung

---

<sup>183</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2022, S. 176.

<sup>184</sup> Vgl. § 7 LHO.

neuer Maßnahmen, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (abschließende Erfolgskontrolle) durchzuführen.<sup>185</sup>

(513) Bei 93 % der betrachteten Verträge wurde vor der Beauftragung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Begleitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen haben zu keinem Vertrag vorgelegen. Zu keinem Vertrag, der zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen abgeschlossen war, lagen rückblickende Untersuchungen vor.

(514) Die geringe Anzahl der durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Vertragsschluss und insbesondere die fehlenden begleitenden und rückblickenden Untersuchungen verstoßen gegen § 7 LHO. Damit wurde nicht nachgewiesen, dass die Behörden wirtschaftlich handelten. Eine Beauftragung hätte ohne diesen Nachweis nicht erfolgen dürfen.

(515) Das Innenministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es die Hinweise des Landesrechnungshofes beachten werde. Es habe mit einer hausinternen Verfügung auf die erforderlichen Mindestangaben in Vorlagen zu finanzwirksamen Maßnahmen hingewiesen und auf deren Einhaltung hingewirkt.

(516) Der Landesrechnungshof begrüßt das Vorgehen des Innenministeriums. Er erwartet von der Landesverwaltung, dass die Wirtschaftlichkeit bei allen Maßnahmen nachgewiesen wird.

## **2 Fachliche und funktionale Anforderungen nicht systematisch erhoben**

(517) Ausgaben dürfen nur soweit geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Die Behörden haben daher vor dem Abschluss von Verträgen die Anforderungen systematisch herzuleiten und auf deren Basis die notwendigen Leistungen zu bestimmen. Von elementarer Bedeutung sind hierbei die systematisch von den Landesbehörden erarbeiteten fachlichen und funktionalen Anforderungen.

(518) Bei rd. 77 % der Verträge haben die Behörden Anforderungen nicht systematisch erhoben und festgelegt.

(519) Ohne eine dokumentierte Bedarfsfeststellung sowie eine Bedarfsbegründung lassen sich Anforderungen für ein Pflichtenheft nicht ableiten. Damit fehlen auch die Voraussetzungen für die spätere Beurteilung, ob mit den getroffenen Vereinbarungen auch die gewünschten bzw. erwarteten Ziele erreicht sind.

(520) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Behörden der Landesverwaltung vor Abschluss von Verträgen die notwendigen Anforderungen definieren. Dabei ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. D. h. die Detailtiefe und Spezifität der Anforderung sollten nicht dazu führen, dass wirtschaftliche Lösungen, wie z. B. bereits am Markt verfügbare Produkte, nicht mehr in Betracht kommen.

<sup>185</sup> Vgl. VV Nr. 2 zu § 7 LHO.

### 3 Schutzbedarfe nicht festgestellt

(521) Die Landesbehörden verarbeiten eine Vielzahl von Informationen. Sie haben dabei die Informationssicherheit und den Datenschutz zu gewährleisten.

#### 3.1 Schutzbedarfsfeststellungen gemäß IT-Grundschutz

(522) Für die Behörden der Landesverwaltung gilt der IT-Grundschutz des BSI als Mindestsicherheitsniveau.<sup>186</sup>

In einer Schutzbedarfsfeststellung ist zunächst der Schutzbedarf für Geschäftsprozesse, der dabei verarbeiteten Informationen sowie der dafür eingesetzten Informationstechnik festzustellen. Der Schutzbedarf muss ausreichend und angemessen sein.<sup>187</sup>

(523) Der Landesrechnungshof hatte geprüft, ob Schutzbedarfsfeststellungen durchgeführt wurden.

Bei 91 % der geprüften Verträge lag keine Schutzbedarfsfeststellung vor. Somit fehlte diesen Verträge die wesentliche Grundlage, um die Einhaltung der Anforderungen des IT-Grundschutzes nachzuweisen.

(524) Das Innenministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass es die Auffassung des Landesrechnungshofes grundsätzlich teile. Nicht in allen Konstellationen seien abschließende Schutzbedarfsfeststellungen möglich.

(525) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Behörden der Landesverwaltung Schutzbedarfsfeststellungen durchführen und diese entsprechend aktueller Informationen und Erkenntnisse anpassen und fortschreiben.

#### 3.2 Schutzbedarfsfeststellungen gemäß Standard-Datenschutzmodell

(526) Die Behörden der Landesverwaltung haben die Datenschutz-Grundverordnung<sup>188</sup> sowie das Datenschutzgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern<sup>189</sup> einzuhalten. Mit dem Standard-Datenschutzmodell (SDM) hat die Datenschutzkonferenz ein zyklisches Vorgehensmodell für den Datenschutz geschaffen. Dieses ist auch Teil des Grundschutzkompendiums des BSI.

(527) Der Landesrechnungshof hatte geprüft, ob Schutzbedarfe gemäß SDM ermittelt worden sind. Bei 93 % der geprüften Verträge wurden keine Schutzbedarfe nach Standarddatenschutzmodell ermittelt. Es bestehen daher erhebliche Zweifel, dass

---

<sup>186</sup> Vgl. Ministerium für Inneres und Europa (2012): Leitlinie zur Gewährung der Informationssicherheit in der Landesverwaltung von Mecklenburg-Vorpommern, S. 3 f.

<sup>187</sup> Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2017): BSI-Standard 200-2, S. 64.

<sup>188</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, (Datenschutz-Grundverordnung), Amtsblatt L 119 vom 4. Mai 2016.

<sup>189</sup> Datenschutzgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern, (Landesdatenschutzgesetz - DSG M-V) vom 22. Mai 2018, GVBl. M-V S. 193, 194.

die datenschutzrechtlichen Anforderungen sachgerecht erhoben und eingehalten wurden.

(528) Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Hinweise des Landesrechnungshofes berücksichtigen werde.

(529) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Behörden der Landesverwaltung den Schutzbedarf bei der Verarbeitung personenbezogener Daten feststellen.

## 4 Arbeitnehmerüberlassung durch die DVZ M-V GmbH

(530) Arbeitnehmerüberlassung, auch bekannt als Zeitarbeit oder Leiharbeit, bezeichnet die vorübergehende Überlassung von Arbeitnehmern durch einen Arbeitgeber an einen Dritten gegen Entgelt. Dabei bleibt der Arbeitgeber rechtlicher Arbeitgeber, während der Arbeitnehmer seine Arbeitskraft dem Dritten zur Verfügung stellt. Diese Form der Beschäftigung ist durch das Gesetz zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung (AÜG) geregelt.

Während des Prüfungszeitraums bestanden zwischen der Landesverwaltung und der DVZ M-V GmbH mehrere Verträge zur Arbeitnehmerüberlassung. (vgl. Tabelle 27).

Tabelle 27: Übersicht über die vorhandenen Verträge zur Arbeitnehmerüberlassung

Ressort	Anzahl der Verträge
Finanzministerium	3
Innenministerium	10
Justizministerium	6
Landwirtschaftsministerium	4
<b>Summe</b>	<b>23</b>

Quelle: Erhebungen des Landesrechnungshofes; eigene Darstellung.

### 4.1 Arbeitnehmerüberlassung verstößt gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz

(531) Die Überlassung von Arbeitnehmern ist nur vorübergehend und unter Einhaltung der Überlassungshöchstdauern zulässig. Ein Verleiher darf denselben Leiharbeiter nicht länger als 18 aufeinander folgende Monate demselben Entleiher überlassen. Ein Entleiher darf denselben Leiharbeiter nicht länger als 18 aufeinander folgende Monate tätig werden lassen. Zeiträume vorheriger Überlassungen werden nicht berücksichtigt, wenn zwischen den Einsätzen jeweils mehr als drei Monate liegen.<sup>190</sup>

(532) In den Ministerien wurde die Arbeitnehmerüberlassung dauerhaft genutzt. Die hierbei wahrgenommenen Aufgaben waren nicht vorübergehend, sondern dauerhafter Natur. Sie umfassten die Betreuung der in den Ministerien eingesetzten IT-Technik sowie die Unterstützung bei der Lösung von auftretenden IT-Problemen. Die Ministerien haben ein Rotationsprinzip mit festen Rotationspartnern etabliert.

<sup>190</sup> Vgl. § 1 AÜG.



Dieses führte zu Überschreitungen der Überlassungshöchstdauern. Es wurde hierbei nicht erkannt, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern und nicht das jeweilige Ministerium als Entleiher handelte. Die Rechtsfolgen dieses Verstoßes sind u. a., dass ein Arbeitsverhältnis zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und dem Leiharbeiter als zustande gekommen gilt.<sup>191</sup>

## 4.2 Arbeitnehmerüberlassung nicht vom DVZ-Gesetz abgedeckt

(533) Das DVZG M-V regelt die Aufgaben der DVZ M-V GmbH abschließend, soweit sie ohne Vergabeverfahren direkt in Anspruch genommen wird.

In der Anlage A DVZG M-V ist die Arbeitnehmerüberlassung nicht ausdrücklich aufgeführt. Lediglich die Beratungs- und Serviceleistungen könnten hier einschlägig sein. Der Begriff Beratungs- und Serviceleistung beinhaltet, dass die DVZ M-V GmbH als Dienstleister gegenüber den Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung eigenverantwortlich die Erbringung einer bestimmten Leistung (Dienstleistungsvertrag) oder eines bestimmten Erfolgs (Werkvertrag) schuldet. Bei der Arbeitnehmerüberlassung schuldet die DVZ M-V GmbH hingegen nur die Überlassung bestimmter Arbeitnehmer, die ihre fachlichen Aufgaben in Verantwortung und unter Aufsicht der entleihenden Behörde bzw. Einrichtung wahrnehmen.

(534) Arbeitnehmerüberlassung ist nicht Bestandteil von Beratungs- und Serviceleistungen im Sinne der Anlage A DVZG M-V.

## 4.3 Wirtschaftlichkeit der Arbeitnehmerüberlassung nicht nachgewiesen

(535) In Einhaltung der Anforderungen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns hätte vor Abschluss der Verträge mit einer geeigneten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Nachweis erbracht werden müssen, dass das beabsichtigte Vorgehen wirtschaftlich ist.

(536) Lediglich das Finanzministerium führte bei einem Vertrag eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Dabei wurde zwar ein negativer Kapitalwert ermittelt. Aufgrund der Einsatzdringlichkeit hatte das Finanzministerium es jedoch für notwendig und wirtschaftlich erachtet, die Arbeitnehmerüberlassung durchzuführen. Zu allen anderen Verträgen lagen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor.

(537) Ohne den Nachweis der Wirtschaftlichkeit hätten die Verträge zur Arbeitnehmerüberlassung nicht geschlossen werden dürfen.

---

<sup>191</sup> Vgl. § 10 Abs. 1 AÜG.

## 4.4 Stellungnahmen der geprüften Stellen

(538) Das Innenministerium teilte mit, es gehe nicht davon aus, dass die Praxis der Arbeitnehmerüberlassung gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz bzw. gegen das Haushalts- oder Vergaberecht verstoße. Es werde die Hinweise des Landesrechnungshofes prüfen.

Finanz-, Justiz- und Landwirtschaftsministerium haben nicht Stellung genommen.

(539) Der Landesrechnungshof erwartet, dass Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Arbeitnehmerüberlassung durch die DVZ M-V GmbH geprüft werden. Sollte die Prüfung ergeben, dass die Arbeitnehmerüberlassung nicht rechtmäßig oder unwirtschaftlich ist, ist sie zu beenden.

## 5 DVZ-Gesetz ist überarbeitungsbedürftig

### 5.1 Rechtsgrundlage für die Beschaffung veraltet und nicht zweckmäßig

(540) Die DVZ M-V GmbH führt Beschaffungen nach dem IT-Strukturrahmen für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (ITSR-MV) durch. Praktisch erfolgen die Beschaffungen auf der Basis eines Warenkorbs, dessen Inhalt die DVZ M-V GmbH bestimmt.

(541) Der ITSR-MV hat den Stand 2005, ist technologisch veraltet und kann keine Basis für die Beschaffung zeitgemäßer IT sein.

(542) Das Innenministerium sollte prüfen, ob diese Regelung noch zweckmäßig ist. Alternativ sollte es regeln, wie die Landesverwaltung zukünftig die Vorgaben für die Beschaffungen der DVZ M-V GmbH festlegt.

Sollte die Regelung beibehalten werden, ist der ITSR M-V sofort und regelmäßig zu aktualisieren.

(543) Das Innenministerium teilte mit, dass es die Regelungen des DVZG prüfen und ggf. eine Änderung anstreben werde.

(544) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

### 5.2 Beziehung des DVZG M-V zu höherrangigen Recht sollte geprüft werden

(545) In Ermangelung eines Freistellungstatbestandes im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) diene das DVZG M-V zum Zeitpunkt seiner Entstehung u. a. dazu, eine Beauftragung der DVZ ohne öffentliche Vergabeverfahren zu ermöglichen. Neuregelungen im GWB könnten für Aufträge im Oberschwellenbereich<sup>192</sup> dazu

<sup>192</sup> Im öffentlichen Auftragswesen gibt es Schwellenwerte, die bestimmen, welche Verfahren bei der Vergabe von Aufträgen durchgeführt werden müssen. Der Schwellenwert, bei dessen Überschreiten europäisches Vergaberecht angewendet werden muss, wird als „Oberschwellenbereich“ bezeichnet. Unterhalb des Oberschwellenwerts (Unterschwellenbereich) gelten die haushalts- und vergaberechtli-

führen, dass es des DVZG M-V nicht mehr bedürfte, um von der Anwendung des öffentlichen Vergaberechts freigestellt zu werden. Das GWB gilt nur im Oberschwellenbereich. Im Unterschwellenbereich gilt das Vergabegesetz M-V.

(546) Das Innenministerium sollte prüfen, ob und inwieweit die Regelungen im DVZG M-V noch erforderlich sind, wenn die DVZ M-V GmbH im Oberschwellenbereich auch aufgrund des GWB direkt beauftragt werden könnte.

## 6 Übersicht über laufende Verträge fehlte

(547) Die Behörden der Landesverwaltung konnten keine aktuellen und vollständigen Übersichten über Verträge mit der DVZ M-V GmbH zeitnah bereitstellen.

(548) Wenn die Landesbehörden keine vollständige Übersicht über ihre Verträge mit der DVZ M-V GmbH besitzen, dann können sie ihre Leistungsbeziehungen nicht aktiv steuern.

(549) Staatskanzlei und Ministerien haben hierzu nicht Stellung genommen.

(550) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Behörden der Landesverwaltung durch ein Vertragscontrolling eine aktuelle und vollständige Übersicht über bestehende Verträge haben sowie den Erfüllungsstand nachhalten.

(551) Das Landwirtschaftsministerium hat mitgeteilt, dass es an der Umsetzung der Hinweise arbeite, soweit sie im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums lägen.

(552) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## 9 **Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Einführung von vITA 3.0 in der Staatskanzlei, dem Finanzministerium und dem Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung<sup>193</sup>**

**Die Landesregierung sollte nach wirtschaftlichen und zweckmäßigen Alternativen zu vITA 3.0 suchen. Dabei sollten zeitgemäße Architekturen und Technologien berücksichtigt werden.**

**Staatskanzlei, Finanz- und Energieministerium haben die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen.**

**Sie haben ebenso nicht nachgewiesen, dass Informationssicherheit gewährleistet ist. Notwendige Gefährdungsanalysen zum ortsunabhängigen Arbeiten haben sie nicht durchgeführt.**

**Preiskalkulationen waren fehlerhaft. Die Preise lagen deutlich über den am Markt erzielbaren Preisen.**

(553) Der Landesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Einführung des verwalteten IT-Arbeitsplatzes (vITA 3.0) geprüft.

Der verwaltete IT-Arbeitsplatz ist ein Produkt der DVZ. Es wird seit mehreren Jahren und in unterschiedlichen Ausprägungen der Landesverwaltung zum Einsatz angeboten. Nachdem die Pilotierung des IT-Grundsystems<sup>194</sup> scheiterte, führte die DVZ die Idee einer serviceorientierten Bereitstellung der erforderlichen IT-Ausstattung für die Landesverwaltung als eigenständiges Produkt weiter.

Mit dem Produkt vITA werden verschiedene Leistungen (Hardware, Software, Services) eines standardisierten, zentral bereitgestellten und betriebenen Arbeitsplatzes durch die DVZ zusammengefasst. Die gesamte Hard- und Software verbleibt dabei im Eigentum der DVZ und wird über ein monatlich zu zahlendes Entgelt vergütet.

(554) Von September 2020 bis Mitte 2021 stellten die Staatskanzlei, das Finanzministerium und das Energieministerium ihre vorhandene IT-Arbeitsplatzausstattung auf das Produkt vITA 3.0 um. Hierzu wurden die vorhandenen Endgeräte nahezu vollständig durch ca. 800 Laptops mit ca. 800 Tastaturen sowie Mäusen sowie ca. 1.350 Monitoren und ca. 714 Dockingstationen<sup>195</sup> ausgetauscht. Über die gesamte Laufzeit von fünf Jahren sind damit Aufwendungen von 11,6 Mio. Euro verbunden.

<sup>193</sup> Die Bezeichnung der Ministerien bezieht sich auf das Prüfungsjahr 2021. In Folge der Landtagswahlen 2021 erfolgte eine Neuorganisation der Landesregierung. Das Energieministerium wurde aufgelöst.

<sup>194</sup> Das IT-Grundsystem sollte bestehen aus der Netzwerkinfrastruktur, dem stationären oder mobilen Arbeitsplatz-PC (PC-Hardware und -Software, sowie lokaler Peripherie), den Serverdiensten einschließlich IT-Management und der IT-Sicherheitsinfrastruktur.

<sup>195</sup> Eine Dockingstation ist ein Hardwaregerät, das als Basisstation für tragbare elektronische Geräte wie Laptops dient. Es ermöglicht das Anschließen verschiedener Peripheriegeräte wie Monitore, Tastaturen, Mäuse und andere Eingabegeräte.

(555) Der Landesrechnungshof hat das Zustandekommen der Verträge sowie die Rahmenbedingungen für den Vertragsschluss im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit untersucht.

(556) Das Innenministerium plant im Programm „Zentrale Arbeitswelt“ (ZENTRA) beginnend ab dem 3. Quartal 2023 einen einheitlichen IT-Arbeitsplatz in den Ministerien und den nachgeordneten Behörden auszurollen. Die Nachfragen des Landesrechnungshofes zum zugrundeliegenden Architekturmodell hat das Innenministerium nicht detailliert beantwortet. Aus der Antwort lässt sich entnehmen, dass die historisch gewachsene IT-Architektur der Landesverwaltung auf der Basis vorhandener Lösungen zentralisiert werden soll.<sup>196</sup>

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass ZENTRA im Wesentlichen auf vergleichbaren Architekturen und Technologien wie vITA 3.0 beruhen wird.

## 1 vITA 3.0 ist technisch veraltet

(557) vITA 3.0 ist die Fortsetzung des in der Vergangenheit gescheiterten IT-Grundsystems aus 2008. Die zwischenzeitlich entwickelten und deutlich verbesserten Möglichkeiten von cloudbasierten<sup>197</sup> oder auf Virtualisierungstechniken<sup>198</sup> aufbauenden Technologien bleiben mit dem bisherigen Ansatz von vITA 3.0 nahezu vollständig ungenutzt.

Technologisch befindet sich vITA in einer Sackgasse. Dies gilt auch für ZENTRA<sup>199</sup>, soweit dieser Arbeitsplatz auf vergleichbaren Technologien beruhen soll. Insbesondere lösen die in vITA und ZENTRA verwendeten Ansätze nicht das für die Fachaufgaben-erfüllung wichtige Problem der Einbindung der Fachverfahren.

(558) Mittlerweile existieren modulare<sup>200</sup>, skalierungsfähige<sup>201</sup> und cloudbasierte Lösungen auf der Basis von Open Source<sup>202</sup>. Ein Beispiel hierfür ist die dPhoenixSuite der Dataport AöR. Diese befindet sich bereits in anderen Verwaltungen im Praxiseinsatz und ist dabei eine Alternative zu klassischen Lösungen.

(559) Das Innenministerium hat der Aussage widersprochen, die Technologie von vITA und in der Folge ZENTRA befinde sich in einer Sackgasse. Es hat dazu nicht weiter ausgeführt.

---

<sup>196</sup> Vgl. Abschnitt VI.3.

<sup>197</sup> Ressourcen und Dienste (z. B. Datenspeicherung, Rechenleistung, Datenanalyse, Software, Infrastruktur) werden über ein Rechnernetz zur Verfügung gestellt, ohne lokal verfügbar sein zu müssen.

<sup>198</sup> Unter dem Begriff Virtualisierung ist eine Abstraktion physischer IT-Ressourcen zu verstehen. Komponenten wie Hardware, Software, Speicher und Netzwerkkomponenten werden auf virtueller Ebene bereitgestellt und können flexibel von verschiedenen Nutzern verwendet werden.

<sup>199</sup> ZENTRA ist das aktuelle Programm des Innenministerium, in dem ein standardisierter IT-Arbeitsplatz in der Landesverwaltung eingeführt werden soll.

<sup>200</sup> Für einzelne Funktionen werden jeweils einzelne Module genutzt und über Schnittstellen miteinander verbunden. Sie können unabhängig von den anderen Modulen ausgetauscht werden. Beispiele sind z. B. E-Mail, Videokonferenz, Textverarbeitung.

<sup>201</sup> Die Lösung kann an die Anzahl der Nutzer angepasst werden.

<sup>202</sup> Software, deren Quelltext öffentlich und von Dritten eingesehen, geändert und genutzt werden kann.

(560) Das Innenministerium konnte bisher dem Landesrechnungshof nicht mitteilen, welche zeitgemäßen Technologien und Architekturen bei einer Fortentwicklung von vITA bzw. bei der Neuentwicklung von ZENTRA eingesetzt werden. Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

(561) Weiterhin führt das Innenministerium aus, dass es nicht nachvollziehen könne, dass die in vITA und ZENTRA verwendeten Ansätze nicht das Problem der Fachverfahrenseinbindung lösten. Immerhin seien derzeit alle Fachverfahren in genau diese Technologie eingebunden.

(562) vITA wird derzeit in der Staatskanzlei und zwei Ministerien eingesetzt. Es ist geplant, vITA in weiteren Ministerien einzuführen. In den Ministerien sind keine Fachverfahren einzubinden. Dieses Problem stellt sich bei den Behörden des nachgeordneten Bereichs. Diese vollziehen als wesentlichen Teil ihrer Fachaufgaben Gesetze und erbringen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen im Land.

In vITA sind derzeit keine Fachverfahren eingebunden. Für ZENTRA erhebt das Innenministerium derzeit, welche Anforderungen erfüllt sein müssen, um Fachverfahren einzubinden. Es ist daher derzeit noch nicht absehbar, ob und mit welchem finanziellen Aufwand Fachverfahren eingebunden werden können.

(563) Das Innenministerium teilt mit, es werde zunächst die bestehende Architektur zentralisieren, homogenisieren und standardisieren. Eine Modernisierung solle erst im Anschluss daran erfolgen. Beides gleichzeitig zu tun, würde die personellen Kapazitäten in der Landesverwaltung und beim Dienstleister überfordern.

(564) Die geplante Vorgehensweise des Innenministeriums ist unwirtschaftlich. Die Einführung eines standardisierten IT-Arbeitsplatzes in der gesamten Landesverwaltung sollte für eine Modernisierung der Informationstechnik genutzt werden. Immerhin stellt der Landtag hierfür über den MV-Schutzfonds erhebliche Mittel bereit. Ein Wechsel auf eine moderne Architektur nach der Einführung von ZENTRA würde zu zusätzlichen Ausgaben führen.

(565) Das Innenministerium sollte prüfen, welche Alternativen für einen zukünftigen standardisierten IT-Arbeitsplatz in der Landesverwaltung genutzt werden können.

## 2 vITA 3.0 führt zu vermeidbar hohen Ausgaben

(566) Die Ausgaben für einen IT-Arbeitsplatz auf der Basis von vITA 3.0 liegen zwischen 1.442,28 Euro/Jahr<sup>203</sup> und 1.685,04<sup>204</sup> Euro/Jahr.

Eine weitere Einführung von vITA 3.0 oder eines IT-Arbeitsplatzes mit vergleichbar hohen Ausgaben in der gesamten Landesverwaltung – betroffen wären davon 31.725 Arbeitsplätze – würde zu Gesamtausgaben zwischen rd. 45,8 und 53,5 Mio. Euro im Jahr führen.

<sup>203</sup> Stationärer PC. Für das Arbeiten an den Heimarbeitsplätzen entstehen zusätzliche Ausgaben.

<sup>204</sup> Notebook/Convertible und Dockingstation.

(567) Das gesamte IT-Budget im Landeshaushalt (MG 58/59) lag 2020<sup>205</sup> bei 136,3 Mio. Euro und berücksichtigte bereits die hohen Steigerungen der Vorjahre.<sup>206</sup> Bei einer vollständigen Umsetzung von vITA würde nur für den einheitlichen IT-Arbeitsplatz mindestens ein Drittel des jährlichen IT-Budgets 2020 benötigt werden.

(568) Das Innenministerium hat nicht Stellung genommen. Es konnte bisher gegenüber dem Landesrechnungshof nicht angeben, in welcher Größenordnung die Einführung eines standardisierten IT-Arbeitsplatzes in der Landesverwaltung zukünftig den Landeshaushalt belasten wird. Dass es der Hochrechnung des Landesrechnungshofes nicht widersprochen hat, nimmt der Landesrechnungshof als Indiz dafür, dass seine Annahmen der Realität nahekommen.

(569) Die Hochrechnung des Landesrechnungshofes zeigt, dass die Landesverwaltung dringend nach günstigeren Alternativen suchen muss. Der einheitliche IT-Arbeitsplatz ist nur Mittel zum Zweck. Er stellt nur grundlegende Funktionalitäten (Kommunikation, Büroanwendung) bereit. Insbesondere im nachgeordneten Bereich werden konkrete Fachverfahren benötigt. Der einheitliche IT-Arbeitsplatz leistet hierzu keinen Beitrag.

Der Schwerpunkt der IT-Ausgaben sollte auf der Unterstützung der Fachprozesse liegen. Hohe Ausgaben für den einheitlichen IT-Arbeitsplatz begrenzen die finanzielle Handlungsfähigkeit bei weiteren dringenden Digitalisierungsvorhaben. Die in Tz. 558 aufgezeigten Möglichkeiten können dabei die finanzielle Belastung des Landeshaushalts deutlich verringern.

(570) Das Innenministerium sollte Alternativen suchen, die zu deutlich geringeren Ausgaben führen und die finanzielle Tragfähigkeit des Landeshaushalts nicht übermäßig beanspruchen.

### **3 Wirtschaftlichkeit ist nicht nachgewiesen**

(571) Grundsätzlich sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit verpflichtenden Mindestinhalten durchzuführen. Eine Ausnahme davon ist zu begründen.

(572) Vor Beauftragung der DVZ führten die Staatskanzlei und das Finanzministerium vereinfachte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und das Energieministerium eine Kostenvergleichsrechnung durch.

(573) Eine vereinfachte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthält nicht die gesetzlich erforderlichen Mindestinhalte. Staatskanzlei und Finanzministerium begründeten nicht, warum eine vereinfachte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zulässig war. Sie haben kein eindeutiges, aus der vereinfachten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abgeleitetes Votum dokumentiert.

Eine Kostenvergleichsrechnung ersetzt keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne des Haushaltsrechts.

---

<sup>205</sup> Das Jahr 2020 wurde gewählt, weil hier noch nicht die Sondereffekte des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“ enthalten sind.

<sup>206</sup> Vgl. Abschnitt III.2.

(574) In der vereinfachten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verglichen Staatskanzlei und Ministerien nur verschiedene vITA 3.0-Varianten. Sie haben alternative Möglichkeiten für einen einheitlichen IT-Arbeitsplatz nicht in den Vergleich einbezogen. Dies betrifft insbesondere auch zeitgemäße Architekturmodelle (vgl. Tz. 557).

(575) Mit dieser Vorfestlegung auf vITA 3.0 haben Staatskanzlei und Ministerien keine ergebnisoffene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt.

(576) Staatskanzlei und Ministerien haben die Wirtschaftlichkeit für vITA 3.0 nicht nachgewiesen. Sie verstießen gegen das Haushaltsrecht.

(577) In der gemeinsamen Stellungnahme führten die Staatskanzlei und die Ressorts aus, dass nur tatsächlich zur Verfügung stehende und unter vorhandenen Rahmenbedingungen realisierbare Vertragsformen untersucht werden müssen.

(578) In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind alle in Frage kommenden Alternativen ergebnisoffenen anhand der zuvor definierten Anforderungen zu vergleichen. Dabei ist es unerheblich, ob die DVZ als Dienstleister bereits entsprechende Dienste anbietet. Ein hier unterstellter Benutzungszwang ergibt sich weder aus dem DVZ-Gesetz noch aus den haushaltsrechtlichen Vorschriften.

## 4 Informationssicherheit ist nicht nachgewiesen

(579) Für die Staatskanzlei, das Finanz- und das Energieministerium gilt der IT-Grundschutz des Bundesamtes für Sicherheit (BSI) als Mindestsicherheitsniveau.<sup>207</sup> Erforderlich sind eine Schutzbedarfsfeststellung und ein IT-Grundschutzcheck.

(580) Die Staatskanzlei legte eine Schutzbedarfsfeststellung mit Stand vom 28. September 2016 vor. Im Februar 2021 führte sie zwar einen IT-Grundschutzcheck und eine Risikoanalyse durch, nicht aber eine aktualisierte Schutzbedarfsfeststellung.

(581) Das Finanzministerium legte eine Schutzbedarfsfeststellung mit Datum vom 26. Januar 2021 vor. Es dokumentierte jedoch nicht, auf welcher Basis und welchen Annahmen der Schutzbedarf „hoch“ ermittelt wurde. Das Finanzministerium hat bisher nicht in einem IT-Grundschutz-Check festgestellt, ob dieses Schutzniveau in allen Informationsverbänden sichergestellt ist.

(582) Das Energieministerium erklärte gegenüber dem Landesrechnungshof, keine eigene Schutzbedarfsfeststellung durchgeführt zu haben. Es habe sich der Einschätzung der Staatskanzlei und des Finanzministeriums angeschlossen.

(583) Ohne aktuelle Schutzbedarfsfeststellung bzw. aktuellen Grundschutz-Check haben Staatskanzlei, Finanz- und Energieministerium nicht nachgewiesen, dass das erforderliche Schutzniveau tatsächlich eingehalten wird.

(584) In der gemeinsamen Stellungnahme bestätigten die Staatskanzlei und die beiden Ministerien die Feststellungen des Landesrechnungshofes. Sie führten aus, dass sie bei der DVZ einen IT-Grundschutzcheck sowie eine Sicherheitsbetrachtung im Rahmen des vITA Service beauftragt hätten. Die DVZ habe die rechtlichen Aspekte

<sup>207</sup> Ministerium für Inneres und Europa (2012), Leitlinie zur Gewährung der Informationssicherheit in der Landesverwaltung von Mecklenburg-Vorpommern, S. 3f.



beim Einsatz der Microsoft-Produkte Windows 10 und Office 2016 geprüft. Nach den Angaben sei ein sicherer Betrieb gewährleistet.

(585) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Er kritisiert, dass die vITA-Arbeitsplätze genutzt werden, ohne dass die Informationssicherheit und der Datenschutz nachgewiesen sind.

## **5 Fehlende Gefährdungsanalysen für ortsunabhängiges Arbeiten**

(586) Der Arbeitgeber ist verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes unter Berücksichtigung der Umstände zu treffen, die die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit beeinflussen.

Die vITA 3.0-Arbeitsplätze sollen auch ortsunabhängiges Arbeiten ermöglichen. Staatskanzlei, Finanz- und Energieministerium setzten daher überwiegend mobile Endgeräte ein. Daraus entstehen Risiken für die Beschäftigten. Staatskanzlei, Finanz- und Energieministerium hätten eine Gefährdungsbeurteilung durchführen müssen.

(587) Dies unterblieb jedoch.

(588) Staatskanzlei, Finanz- und Energieministerium haben hierzu nicht Stellung genommen.

## **6 Fehler bei den Preiskalkulationen der DVZ**

(589) Staatskanzlei und Ministerien haben sich die Preiskalkulationen der DVZ nicht vorlegen lassen.

(590) Damit verstießen sie gegen die Vorschriften der Bewirtschaftungserlasse des Finanzministeriums und der Verordnung PR 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen (Preisverordnung).

(591) Der Aufbau, die Gliederung sowie Kostenbestandteile der Preiskalkulationen der DVZ entsprachen nicht den gesetzlichen Vorgaben. Es fehlten vorgeschriebene Mindestinhalte sowie inhaltliche Beschreibungen und Angaben zu Zeitaufwänden und anzusetzenden Personalkosten. Die Kalkulationen waren nicht transparent. Rechnerisch und sachlich waren sie nur sehr eingeschränkt nachprüfbar. Dem Landeshaushalt entstanden aufgrund der unzulässigen Kalkulation Mehraufwendungen.

(592) Das fachlich zuständige Innenministerium sollte darauf hinwirken, dass die DVZ rechtskonforme Preiskalkulationen erstellt. Die Auftraggeber der Landesverwaltung sollten Angebote mit fehlerhaften Preiskalkulationen der DVZ zurückweisen.

(593) Das Energieministerium hatte eine Marktpreisstudie in Auftrag gegeben. Darin wurden die Preise für vITA 3.0 mit denen für vergleichbare und marktübliche Arbeitsplätze verglichen. Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass die vITA 3.0-Preise der DVZ teilweise sehr weit über dem 1. Quartil<sup>208</sup> und dem Mittelwert der ermittelten Marktpreise liegen.

---

<sup>208</sup> Ein Quartil ist ein mathematisches Lagemaß der Statistik. Eine Stichprobe wird in vier gleich große Teile unterteilt.

(594) Die Studie zeigt, dass für wesentliche Bestandteile von vITA 3.0 ein Markt besteht und Marktpreise verfügbar sind. Die DVZ hätte statt Selbstkostenpreise zu ermitteln mit Marktpreisen kalkulieren müssen.

Die selbst kalkulierten Preise der DVZ lagen überwiegend weit, teilweise um das Vierfache, über den Marktpreisen.

(595) Dem Land entstanden über die Laufzeit von 60 Monaten durch die höheren Preise Mehrausgaben von ca. 600.000 Euro.

## 7 Fazit

(596) Das Innenministerium sollte prüfen, welche zeitgemäßen Architekturmodelle (z. B. Thin-Clients<sup>209</sup>, Desktop-Virtualisierungen, Cloud Computing) als Basis für einen einheitlichen IT-Arbeitsplatz in Frage kommen. Dabei sind offene Standards und die Möglichkeit der Nutzung von Open Source zu berücksichtigen. Die Lösung muss die Verfügungsgewalt der Landesverwaltung über ihre Daten (Datensouveränität) gewährleisten<sup>210</sup>. Bereits bei der Definition der Anforderungen sind Sicherheitsmaßnahmen vorzusehen, die eine Nutzung personenbezogener Daten entgegen den Vorschriften der DS-GVO ausschließen (Privacy by Design). Informationssicherheit ist bereits bei der Entwicklung von Hard- und Softwareprodukten zu berücksichtigen und über deren gesamten Lebenszyklus zu gewährleisten (Security by Design). Die Nutzung bereits bestehender Lösungen ist bei gleicher Eignung einer Eigenentwicklung vorzuziehen.

---

<sup>209</sup> Die Ausführung von Anwendungen und die Berechnung und Verarbeitung von Daten erfolgt nicht auf dem Endgerät. Der Thin-Client dient nur als Benutzerterminal, der Benutzereingaben an einen Server weiterleitet und die Ausgaben dem Benutzer anzeigt.

<sup>210</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tz. 865).

## 10 Ordnungsmäßigkeit herausgehobener Stellenbesetzungsverfahren in der Landesverwaltung

**Keiner der 55 geprüften Stellenbesetzungsvorgänge war fehlerfrei. Die festgestellten Verstöße gegen Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 71 Abs. 1 Verf. M-V waren systematisch und schwerwiegend. Es handelt sich nicht nur um Einzelfälle.**

**Insbesondere stellte der Landesrechnungshof fest, dass**

- **in 12 Vorgängen keine Auswahlverfahren durchgeführt wurden,**
- **in 20 Vorgängen sachliche Gründe für die Einschränkung des Bewerberkreises nicht ausreichend und nachvollziehbar begründet wurden,**
- **in elf Vorgängen Anforderungsprofile fehlten und in 32 Vorgängen fehlerhaft waren,**
- **in sieben Vorgängen die Entscheidungen auf veraltete Beurteilungen gestützt wurden und in 19 Vorgängen die Erkenntnisgrundlage für die Auswahlentscheidung nicht dokumentiert wurde.**
- **in 30 Vorgängen eine Zulage für die Wahrnehmung eines Amtes mit leitender Funktion in der Erprobungszeit gezahlt wurde, obwohl die Erfüllung der rechtlichen Voraussetzungen nicht dokumentiert war.**

**Jeder fünfte herausgehobene Dienstposten blieb länger als sechs Monate unbesetzt.**

**Staatskanzlei und Ministerien verstießen gegen das Schwerbehinderten- und Gleichstellungsrecht.**

**Die Aktenführung war unzureichend. In den vorgelegten Unterlagen fehlten wesentliche Informationen, um das Verwaltungsverfahren und die getroffenen Entscheidungen nachvollziehen zu können.**

(597) Der Landesrechnungshof prüfte 55 Vorgänge zur unbefristeten Besetzung herausgehobener Dienstposten im Zeitraum 1. Januar 2018 bis 30. November 2020. Herausgehobene Dienstposten sind solche, die der Zustimmung der Ministerpräsidentin bedurften. Dabei handelte es sich z. B. um Referats- und Abteilungsleitungen in der Staatskanzlei und den Ministerien oder um die Leitung nachgeordneter Behörden. Diese Dienstposten sind überwiegend mit der Besoldungsgruppe (BesGr.) B 2 bis B 6, vereinzelt auch mit A 16 oder A 15 bewertet.<sup>211</sup> Die Besetzung der Dienstposten der Staatssekretäre war nicht Teil der Prüfung.

(598) Die öffentliche Verwaltung ist gemäß Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) und Art. 4 Verf. M-V an Gesetz und Recht gebunden.

---

<sup>211</sup> Die Gehaltsstufen (Ämter) der Beamtinnen und Beamten (Besoldungsgruppen) sind in die Gruppen A und B (Besoldungsordnungen A und B) aufgeteilt. Der Großteil der Beamtinnen und Beamten ist den Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A (aufsteigende Gehälter) zugeordnet. Die Besoldungsordnung A beginnt im Land Mecklenburg-Vorpommern mit Besoldungsgruppe A 4 (Eingangsam einfacher Dienst). Das höchste Amt der Besoldungsordnung A ist die Besoldungsgruppe A 16 (Endamt höherer Dienst). Darüber liegen die Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung B. Diesen Ämtern sind die Spitzenpositionen zugeordnet, z. B. herausgehobene Referatsleitungen in Ministerien und Behördenleitungen (Besoldungsgruppe B 2), Abteilungsleitungen in Ministerien (B 5, B 6) und Staatssekretärinnen und Staatssekretäre (B 9).

Jede und jeder Deutsche hat nach Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 71 Abs. 1 Verf M-V nach ihrer oder seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt.

Es besteht ein öffentliches Interesse an der bestmöglichen Besetzung der Stellen des öffentlichen Dienstes. Durch die ungeschmälerte Anwendung des Leistungsgrundsatzes aus Art. 33 Abs. 2 GG sollen das fachliche Niveau und die rechtliche Integrität des öffentlichen Dienstes gewährleistet werden.<sup>212</sup>

(599) Die Bewerberinnen und Bewerber haben einen Anspruch auf eine nachvollziehbare und diskriminierungsfreie Auswahlentscheidung, die sich auf Eignung, Befähigung und fachliche Leistung stützt (Bewerberverfahrensanspruch).

(600) Jede unbefristet besetzte Stelle führt zu langfristigen Verpflichtungen des Landes gegenüber dem oder der jeweiligen Beschäftigten. Personalausgaben – einschließlich Versorgungsausgaben – binden in vielen Behörden einen erheblichen Teil der Haushaltsmittel. Aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit folgt, dass den Personalausgaben ein möglichst großer Nutzen gegenüberstehen soll. Die Bestenauslese soll dies sicherstellen.

(601) Der Landesrechnungshof hat die Stellenbesetzungsvorgänge anhand Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 71 Abs. 1 Verf. M-V, der Rechtsprechung dazu sowie der einschlägigen gesetzlichen Regelungen (Beamtenrecht, Laufbahnrecht, Haushaltsrecht) geprüft.

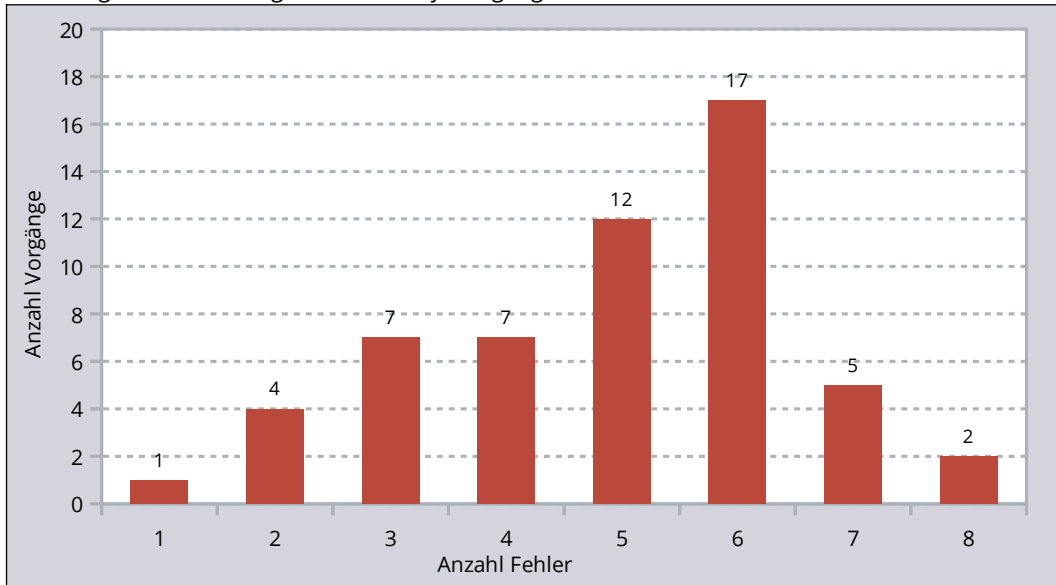
## 1 Wiederholte und schwerwiegende Fehler

(602) Keiner der 55 geprüften Stellenbesetzungsvorgänge war fehlerfrei. Mit Ausnahme eines Verfahrens machten Staatskanzlei und Ministerien in jedem Verfahren mindestens zwei, im Durchschnitt sogar fünf Fehler (vgl. Abbildung 26<sup>213</sup>).

<sup>212</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Januar 2003 – 2 A 1.02.

<sup>213</sup> Beispiel zum Lesen des Diagramms: In 17 Vorgängen wurden jeweils 6 Fehler gemacht (X-Achse beim Wert 6, rote Säule = 17).

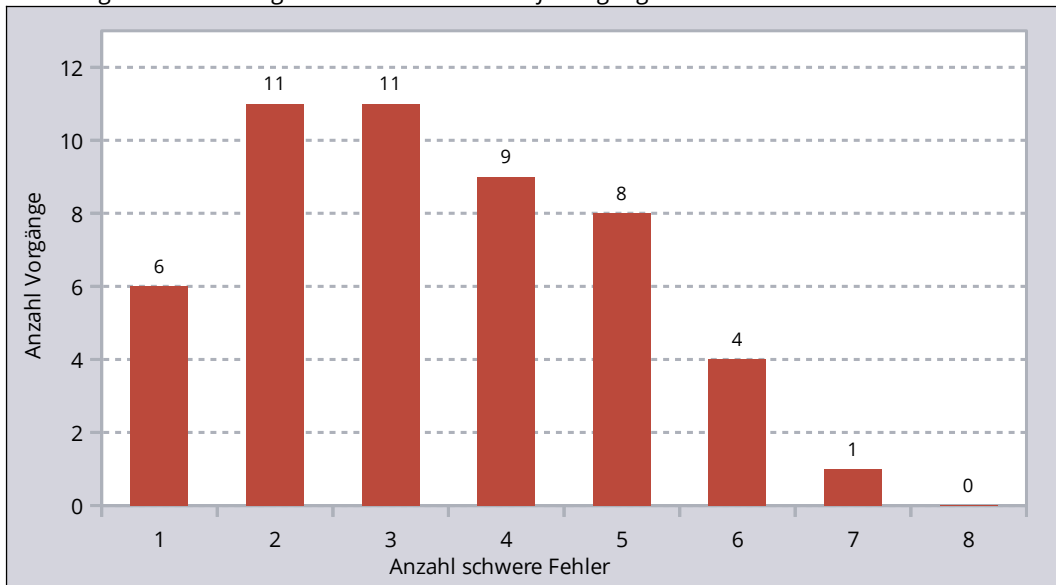
Abbildung 26: Verteilung nach Fehlern je Vorgang



Quelle: Eigene Berechnung.

(603) Der Landesrechnungshof hat die Fehler gewichtet. Er hat schwere Fehler getrennt ausgewiesen. Schwere Fehler sind Verstöße, die unmittelbar die Rechte der Bewerberinnen und Bewerber verletzen oder unmittelbare haushaltsrechtlichen Auswirkungen haben. Das sind z. B. Verstöße gegen die Bestenauslese, gegen das Schwerbehindertenrecht oder die Verhinderung des Rechtsschutzes unterlegener Bewerberinnen und Bewerber. 50 der 55 geprüften Vorgänge (rd. 91 %) enthielten schwere Fehler.

Abbildung 27: Verteilung nach schweren Fehlern je Vorgang



Quelle: Eigene Berechnung.

(604) Es handelte sich nicht nur um Einzelfälle. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass wiederholt dieselben Fehler gemacht wurden. Dies sowie die Häufung der Fehler in den einzelnen Vorgängen deutet darauf hin, dass die rechtlichen Vorgaben regelmäßig nicht oder falsch angewendet wurden.

## 2 Bestenauslese

### 2.1 Keine Bestenauslese durchgeführt

(605) Aus der Rechtslage folgt, dass in einem Auswahlverfahren die/der nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung am besten geeignete Bewerberinnen bzw. Bewerber zu ermitteln ist.

(606) In zwölf Vorgängen wurden Dienstposten besetzt, ohne zuvor ein förmliches Auswahlverfahren durchzuführen. Eine Bestenauslese wurde also nach der übermittelten Aktenlage nicht durchgeführt. Dabei handelte es sich um herausgehobene Dienstposten in der Staatskanzlei und den Ministerien.

(607) In 41 Vorgängen wurden Ämter zur Erprobung übertragen. Dies setzte voraus, dass die Beamtin bzw. der Beamte für den zu übertragenden Dienstposten im Ergebnis eines Auswahlverfahrens ausgewählt worden ist. In 11 dieser 41 Vorgänge wurde kein Auswahlverfahren durchgeführt.

(608) Staatskanzlei und Ministerien verweisen in ihrer Stellungnahme darauf, dass eine Pflicht zur Stellenausschreibung nicht bestünde. Die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass es in diesen Fällen *„eines mit Ausnahme der Ausschreibungen allen (weiteren) Anforderungen genügenden Auswahlverfahrens bedürfe, sei nicht überzeugend und abzulehnen“*. Die Befreiung von der Pflicht zur Stellenausschreibung spreche dafür, dass der Gesetzgeber die Auswahl und das insoweit einzuhaltende Verfahren erleichtern wolle. *„Dass die herausgehobenen Stellen ebenfalls nur aufgrund eines ‚regulären‘ Auswahlverfahrens zu besetzen wären, dürfte kaum vertreten werden“*. Bei einer anderen Sichtweise müssten konsequenterweise ggf. auch ressortübergreifend Anlassbeurteilungen für alle Personen eingeholt werden, die das Anforderungsprofil erfüllten, unabhängig davon, ob sie an einer solchen Stelle interessiert seien. Dies widerspreche dem Sinn und Zweck der mit dem Absehen von einer Stellenausschreibung beabsichtigten Verfahrensvereinfachung.

Aufgrund der fehlenden Stellenausschreibung erübrigten sich Verfahrensschritte, wie z. B. das Einholen von Anlassbeurteilungen für alle Personen, die das Anforderungsprofil erfüllen, auch wenn sie nicht an der Stelle interessiert sind, und die Mitteilung an die ohne ihr Wissen in den Auswahlprozess einbezogenen Personen.

(609) Die in Art. 33 Abs. 2 GG gewährleisteten Rechte können nur in einem angemessenen Auswahlverfahren sichergestellt werden. Denn durch die Gestaltung des Auswahlverfahrens wird unmittelbar Einfluss auf den Bewerberkreis und damit auf das Ergebnis der Auswahlentscheidung genommen.<sup>214</sup>

Auch wenn keine Pflicht zur Stellenausschreibung besteht, ist die/der am besten geeignete Bewerberin oder Bewerber in einem transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren zu ermitteln. Andernfalls kann deren grundrechtsgleiches Recht auf ermessens- und beurteilungsfehlerfreie Einbeziehung in die Bewerberauswahl (Bewerberverfahrensanspruch) nicht gewährleistet werden. Dies setzt voraus, dass be-

<sup>214</sup> Vgl. Dürig/Herzog/Scholz: Grundgesetz-Kommentar, GG Art. 33, Rnr. 36.

stimmte Verfahrensschritte zu durchlaufen sind. Im Falle einer Bestenauslese gehört mindestens dazu,

- Bewerberinnen und Bewerber zu ermitteln (Bewerberkreis),
- diese zu beurteilen bzw. vorliegende Beurteilungen auszuwerten,
- eine begründete Auswahlentscheidung zu treffen und
- die Konkurrenten darüber zu informieren, dass ein anderer Bewerber den Zuschlag erhalten hat.

(610) Die Notwendigkeit, ein Auswahlverfahren durchzuführen, ergibt sich demzufolge unmittelbar aus Verfassungsrecht. Die Ausnahme von der Pflicht zur Stellenausschreibung befreit Staatskanzlei und Ministerien nicht davon, ein Auswahlverfahren durchzuführen. Es handelt sich um eine Verfahrenserleichterung. Anders als bei einer öffentlichen Ausschreibung kann der Dienstherr den Umfang des Auswahlverfahrens z. B. hinsichtlich der Anzahl der einbezogenen Bewerber steuern.

Dabei ist der Bewerberkreis nach sachgerechten Kriterien zu bestimmen. Dies darf nicht zum willkürlichen Ausschluss einzelner führen.<sup>215</sup>

Für alle in diesen Kreis fallenden Bewerberinnen und Bewerber sind die o. g. Verfahrensschritte durchzuführen.

(611) Bei den in den Textzahlen 606 und 607 dargestellten Fällen konnte der Landesrechnungshof keine der notwendigen Verfahrensschritte anhand der Aktenlage nachvollziehen.

(612) Staatskanzlei und Ministerien haben transparente Auswahlverfahren durchzuführen und dies zu dokumentieren.

(613) Beispiel 1:

In einem Vorgang zur Besetzung eines Dienstpostens befand sich lediglich die Bitte um Mitwirkung der Gleichstellungsbeauftragten. Darin wurde mitgeteilt, dass eine Pflicht zur Stellenausschreibung nicht bestehe. Die Bewerberin sei mit der Wahrnehmung der Geschäfte beauftragt. Weiterhin befand sich im Vorgang die Kabinettsinformation<sup>216</sup>, in der es heißt, die Bewerberin sei „unter Beachtung der Grundsätze von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ausgezeichnet für diese Funktion geeignet“.

Im vorgelegten Vorgang war weder ein Anforderungsprofil dokumentiert noch wurden die Beamtinnen und Beamten und Beschäftigte ermittelt, die aufgrund ihres Statusamtes oder den ihnen übertragenen Aufgaben ebenfalls in die Auswahl einzubeziehen gewesen wären. Eine Bestenauslese unter allen in Frage kommenden Bewerbern wurde nicht durchgeführt.

(614) Beispiel 2:

Eine oberste Landesbehörde verweist auf ihr Personalentwicklungskonzept. Darin werden eine Reihe von Dienstposten aufgezählt, die wegen des erforderlichen Vertrauensverhältnisses eigenverantwortlich besetzt werden. Ein Dienst-

---

<sup>215</sup> BVerfG, Kammerbeschluss vom 20. September 2007 – 2 BvR 1972/07.

<sup>216</sup> Nach § 6 Abs. 2 Geschäftsordnung der Landesregierung unterrichtet die Ministerpräsidentin die Mitglieder der Landesregierung (das Kabinett) über die vor ihr beabsichtigte Entscheidung.

posten soll in „*anerkannter und bewährter Übung der Regierungsfraktionen*“ aufgrund des politischen Proporzregels regelmäßig vom kleineren Koalitionspartner besetzt werden.

(615) Für alle Beamtinnen und Beamten gilt die Pflicht, ihr Amt politisch neutral zu führen. Besondere Regelungen wegen eines erforderlichen Vertrauensverhältnisses existieren in Mecklenburg-Vorpommern nur für die Dienstposten der Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretäre sowie der Sprecherin bzw. des Sprechers der Landesregierung und die Leitung der Abteilung für Verfassungsschutz.<sup>217</sup> D. h. die im Personalentwicklungskonzept aufgeführten Dienstposten fallen nicht darunter. Zudem ist für diese besonderen Dienstposten nur eine Ausnahme vom Lebenszeitprinzip, nicht aber von der Bestenauslese geregelt.<sup>218</sup> Ein Abweichen vom Grundsatz der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung unter Verweis auf ein erforderliches besonderes Vertrauensverhältnis verstößt gegen die Verfassung.

## 2.2 Fehlerhaftes Anforderungsprofil

(616) Das Anforderungsprofil ist eine Funktionsbeschreibung des Dienstpostens und bestimmt die Kriterien, welche die Dienstposteninhaberin bzw. der Dienstposteninhaber erfüllen muss. Durch die Bestimmung des Anforderungsprofils legt der Dienstherr vor der Auswahl die Kriterien fest, an denen die Fähigkeiten der Bewerberinnen und Bewerber um den Dienstposten gemessen werden.<sup>219</sup> Fehler bei der Festlegung der Anforderungen führen dazu, dass die Auswahlentscheidungen nicht ausschließlich auf Kriterien gestützt wurden, die am Grundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG und des Art. 71 Abs. 1 Verf. M-V ausgerichtet waren.

(617) In elf Vorgängen fehlte ein Anforderungsprofil. In 32 Vorgängen entsprachen die Anforderungsprofile nicht den in der Rechtsprechung entwickelten Vorgaben. Dabei wurden folgende Fehler festgestellt:

- konstitutive<sup>220</sup> und fakultative<sup>221</sup> Anforderungskriterien waren nicht eindeutig erkennbar,
- dienstpostenspezifische Anforderungen wurden als konstitutive Anforderungen festgelegt, ohne deren Notwendigkeit zu begründen,
- konstitutive Anforderungen waren nicht so eindeutig formuliert, dass deren Vorliegen anhand der Bewerbungsunterlagen oder der Personalakten geprüft werden konnte.

<sup>217</sup> Fortdauernde Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung.

<sup>218</sup> D. h. sie können jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden.

<sup>219</sup> Vgl. Dürig/Herzog/Scholz: Grundgesetz-Kommentar, GG Art. 33, Rnr. 27.

<sup>220</sup> Merkmale des Eignungs- und Befähigungsprofils, die zum Einen zwingend vorgegeben und zum Anderen anhand objektiv überprüfbarer Kriterien festzustellen sind, wie z. B. das Vorliegen einer bestimmten Vor- oder Ausbildung oder Fremdsprachenkenntnisse.

<sup>221</sup> Qualifikationsmerkmale, die entweder ausdrücklich nicht zwingend vorliegen müssen (weil sie beispielsweise nur erwünscht sind) oder die schon von ihrer Art her nicht allein anhand objektiv überprüfbarer Fakten festgestellt werden können, wie z. B. „schnelle Auffassungsgabe“, „Teamfähigkeit“.



(618) Staatskanzlei und Ministerien führten aus, dass eine unzulässige Beschränkung des Bewerberkreises nicht daraus folge, dass im Anforderungsprofil keine eindeutige Trennung zwischen konstitutiven und fakultativen Anforderungen vorgenommen werde. Ein konstitutiv fehlerhaftes Anforderungsprofil führe nicht zwangsläufig, sondern (nur) grundsätzlich zu einer fehlerhaften Auswahlentscheidung. Ob und in welchem Umfang ein Anforderungsprofil Bindungswirkung entfalte, sei am objektiven Empfängerhorizont potentieller Bewerberinnen und Bewerber auszulegen.<sup>222</sup> Die Bewerberinnen und Bewerber müssten erkennen können, welche Anforderungen von allen Bewerberinnen und Bewerbern zwingend erwartet würden.

(619) Eine Beschränkung des Bewerberkreises ist dann nicht anzunehmen, wenn potenzielle Bewerberinnen und Bewerber erkennen können, dass eine bestimmte Anforderung nicht zwingend vorausgesetzt wird. Und zwar auch dann, wenn sie nicht ausdrücklich als fakultativ gekennzeichnet ist.

Für die Besetzung der Dienstposten kommen nur Bewerberinnen und Bewerber in Frage, die die konstitutiven Anforderungen erfüllen. Die Auswahl ist zunächst anhand der konstitutiven Anforderungen vorzunehmen. Wenn zwei oder mehr Bewerberinnen oder Bewerber diese gleichermaßen erfüllen, können auch fakultative Anforderungen herangezogen werden.

(620) Staatskanzlei und Ministerien verweisen in der Stellungnahme auf den objektiven Empfängerhorizont und beziehen sich dabei auf Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.<sup>223</sup>

(621) Dabei verkennen sie, dass die am objektiven Empfängerhorizont ausgerichtete Auslegung des Bundesverwaltungsgerichts zu Lasten der beklagten Dienststellen geht. Dies ist der Fall, wenn eine von der Dienststelle als zwingend vorausgesetzte Anforderung von den Bewerberinnen und Bewerbern nicht als solche erkannt wird. Erschließt sich aus den Formulierungen des Anforderungsprofils für die Bewerberinnen und Bewerber nicht plausibel, dass es sich um eine zwingende Anforderung handelt, ist sie als fakultativ anzusehen. Bewerberinnen und Bewerber, die diese Anforderung nicht erfüllen, sind dennoch in die Auswahlentscheidung einzubeziehen.

(622) Staatskanzlei und Ministerien müssen daher bereits bei der Definition des Anforderungsprofils festlegen, welche Anforderungen aufgrund der wahrzunehmenden Aufgaben zwingend zu erfüllen sind. Bewerberinnen und Bewerber sollten eindeutig erkennen können, welche Anforderungen sie zwingend erfüllen müssen, um in die Auswahlentscheidung einbezogen werden zu können. Nur dann kann ausnahmsweise hinzunehmen sein, dass konstitutive und fakultative Anforderungen nicht eindeutig bezeichnet sind.

(623) Beispiel 3:

---

<sup>222</sup> Der objektive Empfängerhorizont besagt, dass eine Willenserklärung so auszulegen ist, wie sie ein vernünftiger und objektiver Dritter verstehen würde, der über das Wissen und die Umstände verfügt, die zum Zeitpunkt der Erklärung bekannt waren oder bekannt sein sollten. Dies bedeutet, dass es bei der Auslegung einer Willenserklärung nicht auf die tatsächliche Absicht des Erklärenden (hier die ausschreibende Dienststelle) ankommt, sondern ausschließlich darauf, wie die Erklärung nach den Umständen (durch die potentiellen Bewerberinnen und Bewerber) verstanden werden musste.

<sup>223</sup> BVerwG, Beschluss vom 20. Juni 2013 – 2 VR 1/13.

Bei der Besetzung einer Behördenleitung wurden als konstitutive Merkmale verlangt: „*Führungskompetenz, Durchsetzungsvermögen, Sozialkompetenz, Innovationsbereitschaft sowie Fähigkeit zum konzeptionellen Arbeiten*“. Fachliche Anforderungen oder Studienabschlüsse wurden nicht gefordert. Die Ausschreibung richtete sich an Beamtinnen und Beamte der Fachrichtung allgemeiner Dienst im Amt A 16 der Behörde bzw. Beschäftigte mit entsprechendem Sonderdienstvertrag. Ausgewählt wurde ein Bewerber, der weder über ein abgeschlossenes Studium noch über eine zum Studium berechtigende Schulbildung und damit nicht über die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen verfügte.

Dieses Beispiel unterstreicht die Notwendigkeit, zwingend erforderliche Anforderungen festzulegen. Diese verweisen i. d. R. auf die für ein bestimmtes Statu- samt notwendige Laufbahnbefähigung, die wiederum an eine bestimmte Vor- und Ausbildung anknüpft.

(624) Beispiel 4:

Bei der Besetzung eines anderen Dienstpostens war eine der konstitutiv formulierten Voraussetzungen die „*Führungs- und Leitungserfahrung als Referatsleiterin/Referatsleiter in einer obersten Landesbehörde*“. Ohne Bezug zu einer Laufbahnbefähigung wurde als Qualifikationskriterium ein bestimmter Hochschulabschluss gefordert. Daneben wurde konkret berufliches Erfahrungswissen gefordert. Eine Begründung dafür war nicht dokumentiert. Der Bewerberkreis beschränkte sich im Ergebnis auf einen einzigen Bewerber. Der ausgewählte Bewerber war zum Zeitpunkt der Auswahlentscheidung erst fünf Monate in einer obersten Landesbehörde tätig. Er befand sich noch in der arbeitsrechtlichen Probezeit und hat zu keiner Zeit ein Referat in einer obersten Landesbehörde geleitet.

Der Bewerber erfüllte damit dieses konstitutive Auswahlkriterium nicht und wäre aus dem Verfahren auszuschließen gewesen.

(625) Sieben der 32 Vorgänge mit fehlerhaften Anforderungsprofilen enthielten für die Besetzung des Dienstpostens einer Abteilungsleitung spezielle, an den Besonderheiten des Dienstpostens orientierte Anforderungen. Die Heraushebung gegenüber den von Bewerberinnen und Bewerbern mit Laufbahnbefähigung erwartbaren Kenntnissen und Fähigkeiten wurde in diesen Fällen nicht begründet. Damit waren in diesen Besetzungsverfahren die Bewerberkreise rechtswidrig auf einzelne oder wenige Personen beschränkt. Die in der Folge getroffenen Auswahlentscheidungen verstießen gegen den Grundsatz der Bestenauslese.

(626) Der Landesrechnungshof forderte, bei der Besetzung der Dienstposten der Abteilungsleitungen im Anforderungsprofil auf die Nennung konkreter Hochschulabschlüsse zu verzichten. Stattdessen ist eine konkrete Laufbahnbefähigung als konstitutive Voraussetzung zu benennen. Soweit kein Funktionsvorbehalt besteht, können Tarifbeschäftigte, die die Voraussetzungen für die Feststellung der Befähigung für die Laufbahn erfüllen, zum Auswahlverfahren zugelassen werden.

(627) Staatskanzlei und Ministerien führten aus, dass je nach Abteilung und Ministerium in der Funktion der Abteilungsleitung fachliche Entscheidungen zu treffen sei-

en. Sie verweisen darauf, dass die vom Landesrechnungshof zitierte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Widerspruch z. B. zur Rechtsprechung des Wehrdienstsenats des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts stehe. Eine endgültige Klärung, ob dienstpostenbezogene Anforderungskriterien zulässig seien, stehe noch aus.

(628) Der Landesrechnungshof hat nicht in Frage gestellt, dass in bestimmten Fällen auch dienstpostenbezogene Anforderungen notwendig sein können. Soweit der Dienstposten einer Abteilungsleitung spezifische fachliche Anforderungen erfordert, ist dies zu begründen. Beamtinnen und Beamte verfügen im Regelfall bereits aufgrund ihrer Laufbahnbefähigung über die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass i. d. R. die Führungsaufgaben die Fachaufgaben überwiegen. Zudem erschweren spezifische Anforderungen die Verwendung auf anderen Dienstposten etwa in Folge einer Umorganisation.

## 2.3 Beschränkung des Bewerberkreises

(629) Bei der Auswahlentscheidung sind alle nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung in Frage kommenden Bewerberinnen und Bewerber zu berücksichtigen. Der Bewerberkreis darf nur aufgrund sachlicher Erwägungen eingeschränkt werden.

(630) Beispiel 5:

In einem Fall wurde ohne die Dokumentation sachlicher Gründe der Bewerberkreis für den Dienstposten einer Behördenleitung mit B 3 beschränkt auf Beamtinnen und Beamte im Statusamt A 16 dieser Behörde.

(631) Beispiel 6:

In einem anderen Fall wurde der Bewerberkreis für den auf B 2 angehobenen Dienstposten einer Referatsleitung auf Beamtinnen und Beamte im Statusamt A 16 dieser Abteilung beschränkt.

(632) In 20 Vorgängen waren sachliche Gründe für die Einschränkung des Bewerberkreises nicht ausreichend und nachvollziehbar begründet. Dabei hatten die geprüften Stellen u. a.

- den Bewerberkreis für Abteilungsleitungen auf Beamtinnen und Beamte der BesGr. B 2 beschränkt, obwohl auch die Beamtinnen und Beamte der BesGr. A 16 die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen für die Ernennung erfüllen,
- den Bewerberkreis ohne nachvollziehbaren sachlichen Grund auf eine Abteilung des Ministeriums, das Ministerium oder eine nachgeordnete Behörde beschränkt oder
- befristet Beschäftigte ohne dokumentierten sachlichen Grund vom Verfahren ausgeschlossen.

In 13 Vorgängen hatten die geprüften Stellen nicht dokumentiert, ob alle in Frage kommenden Bewerberinnen und Bewerber in die Auswahl einbezogen worden waren.

(633) In 27 Vorgängen waren befristet Beschäftigte von der Auswahl ausgeschlossen. In keinem dieser Fälle wurde eindeutig und mit Bezug auf das Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) dokumentiert, aus welchen Gründen befristet Beschäftigte vom Bewerberkreis ausgeschlossen waren.

(634) Staatskanzlei und Ministerien führen aus, dass die Rechtsprechung in Bezug auf die Zulässigkeit von Anforderungskriterien uneinheitlich sei. Es sei abschließend nicht geklärt, welcher Maßstab anzulegen sei. Sie verweisen dabei auf einen Aufsatz, der einen Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts kritisch beleuchtet. Weiterhin verweisen sie auf die „weniger strenge“ Rechtsprechung eines anderen Senats des Bundesverwaltungsgerichts.

(635) Maßgeblich ist die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Staatskanzlei und Ministerien verweisen auf eine einzige Literaturquelle, die die Rechtsprechung kritisch beleuchtet. Daraus kann aber nicht verallgemeinert werden, dass ein einheitlicher Maßstab nicht erkennbar sei.

Auch die von Staatskanzlei und Ministerien zitierten Beschlüsse des Bundesverwaltungsgerichts lassen nicht auf einen uneinheitlichen Maßstab schließen. So führt es z. B. aus, dass der Dienstherr den Dienstposten nicht so definieren darf, dass er „Alleinstellungsmerkmale“ für einen bevorzugten Bewerber schafft.<sup>224</sup> Es stellt klar, dass es hinreichend gewichtiger sachlicher Gründe bedarf, wenn über allgemeine Anforderungen hinausgehende zwingende dienstpostenbezogene Kriterien in das Anforderungsprofil aufgenommen werden.<sup>225</sup>

## 2.4 Fehlende Dokumentation zur Ermittlung des Bewerberkreises

(636) Werden Bewerberinnen und Bewerber nicht durch Stellenausschreibung ermittelt, so ist der Bewerberkreis abstrakt zu beschreiben und konkret personell vollständig zu ermitteln. Dies ist zu dokumentieren.

(637) In 21 der 55 Vorgänge wurde zulässigerweise von einer Stellenausschreibung abgesehen. In zwölf der 21 Vorgänge fehlte jedoch eine eindeutige Dokumentation zum einbezogenen Bewerberkreis. In diesen Fällen wurde nicht nachgewiesen, ob alle in Frage kommenden Bewerberinnen und Bewerber in die Auswahl einbezogen worden waren. Dem Prinzip der Bestenauslese wurde damit nicht entsprochen.

(638) Staatskanzlei und Ministerien führen aus, dass aufgrund der fehlenden Stellenausschreibung nicht alle Verfahrensschritte durchlaufen werden müssen. (vgl. Tz. 608).

(639) Von Verfassungs wegen ist ein transparentes Auswahlverfahren durchzuführen (vgl. Tz. 609). Dazu ist der Bewerberkreis zu bestimmen. Dies ist zu dokumentieren.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den personalführenden Stellen, die Bewerberinnen und Bewerber durch Stellenausschreibung oder Interessenbekundung zu ermit-

<sup>224</sup> BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2012 – 2 A 7.09.

<sup>225</sup> BVerwG, Beschluss vom 21. Juli 2021 – 1 WB 5/21.

teln. Andernfalls sind alle in Frage kommenden Bewerberinnen und Bewerber in das Auswahlverfahren einzubeziehen. Dies würde den Dokumentations- und Begründungsaufwand erhöhen.

## 2.5 Aktuelle dienstliche Beurteilungen nicht herangezogen

(640) Eine Bestenauslese kann nur stattfinden, wenn tragfähige Erkenntnisse über das Leistungsvermögen der Bewerberinnen und Bewerber vorliegen. Diese Erkenntnisse werden in erster Linie aus aktuellen und vergleichbaren dienstlichen Beurteilungen gewonnen.

(641) In sieben Vorgängen waren die für die Entscheidung herangezogenen Beurteilungen nicht hinreichend aktuell. In 19 Vorgängen war die Erkenntnisgrundlage für die Auswahlentscheidung nicht dokumentiert worden. D. h. es war nicht mehr nachvollziehbar, ob und welche Beurteilungen herangezogen wurden. In zwei Fällen wurde die Entscheidung auf Beurteilungen gestützt, die nicht vergleichbar waren. Damit wurde gegen den Grundsatz der Bestenauslese verstoßen. Die Auswahlentscheidungen sind fehlerhaft.

(642) Die aktuelle Regelung zu Beurteilungen sieht vor, dass nach dem Erreichen des Statusamtes A 16 keine Regelbeurteilungen<sup>226</sup> mehr erstellt werden.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass teilweise über längere Zeiträume (in Einzelfällen über Jahrzehnte) keine aktuellen Beurteilungen für Beamte und Beamtinnen in Führungspositionen vorgelegen haben. Regelbeurteilungen mussten nach Erreichen des Statusamtes A 16 nicht mehr erstellt werden. Anlassbeurteilungen oder Beurteilungsbeiträge wurden häufig nicht angefordert.

(643) Beispiel 7:

Im Ergebnis eines Interessenbekundungsverfahrens sollte dem einzigen Bewerber die Funktion übertragen werden. Bei nur einer Bewerberin oder nur einem Bewerber ist keine Auswahlentscheidung zu treffen, sondern eine Entscheidung darüber, ob die Bewerberin bzw. der Bewerber den Anforderungen des angestrebten Amtes genügen und sich in dem zu übertragenden Amt voraussichtlich bewähren kann. Eignung, Befähigung und fachliche Leistung sind daher auch hier mit aktueller Erkenntnisgrundlage zu belegen.

Das Ministerium teilte mit, dass die ausgewählte Person nach den Erkenntnissen des Hauses auf Grund ihrer langjährigen Tätigkeit uneingeschränkt geeignet und die Erstellung einer Beurteilung nicht erforderlich gewesen sei.

Der Beamte war in den 1990er Jahren zum Ministerialrat (A 16) ernannt worden. Seitdem unterlag er nicht mehr der Pflicht, regelmäßig beurteilt zu werden. Die letzte Regelbeurteilung lag demnach gut 20 Jahre zurück. Das Ministerium hätte seine Erkenntnisse in einer Anlassbeurteilung dokumentieren müssen.

---

<sup>226</sup> Eine Regelbeurteilung ist eine periodische dienstliche Beurteilung von Beamten, die in bestimmten Abständen durchgeführt wird. In Mecklenburg-Vorpommern sind Regelbeurteilungen alle drei Jahre zu erstellen.

(644) Beispiel 8:

Im Rahmen der Besetzung von drei Dienstposten wurden nur vier der über 15 Bewerberinnen und Bewerber beurteilt. Sie erhielten jeweils die Höchstnote. Von der Fertigung von Anlassbeurteilungen der anderen potenziellen Bewerberinnen und Bewerber war abgesehen worden, da „nicht zu erwarten ist, dass die [jeweilige] Beurteilung noch übertroffen werden kann“. Eine solche Einschätzung kann aber nur im Ergebnis einer Beurteilung vorgenommen werden. Eine Bestenauslese war anhand dieser unzureichenden Erkenntnisgrundlage nicht möglich.

(645) Staatskanzlei und Ministerien haben vor der Besetzung von höherwertigen Dienstposten in jedem Fall zu prüfen, ob hinreichend aktuelle Beurteilungen vorliegen. Ist dies nicht der Fall, sind Anlassbeurteilungen zu erstellen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung, die Regelung zur Ausnahme von der Regelbeurteilung für Beamtinnen und Beamte ab A 16 zu überdenken.

## 2.6 Dienstliche Beurteilungen nicht als entscheidende Erkenntnisquelle herangezogen

(646) In sechs Vorgängen wurde das Auswahlgespräch als wesentliche Entscheidungsgrundlage herangezogen. Dienstliche Beurteilungen wurden entweder nicht berücksichtigt oder mit nur einem verhältnismäßig kleinen Anteil in die Gesamtbewertung einbezogen. In drei Fällen konnte die Bewertung der Auswahlgespräche anhand der vorgelegten Dokumentation nicht nachvollzogen werden.

(647) Soweit Vorstellungsgespräche als Erkenntnisquelle mit einem höheren Gewicht als Beurteilungen herangezogen wurden, verstieß dies gegen den Grundsatz der Bestenauslese.

(648) Staatskanzlei und Ministerien haben nicht Stellung genommen.

(649) In drei der 55 geprüften Verfahren kamen psychodiagnostische Verfahren zum Einsatz. Dabei handelte sich um interne Auswahlverfahren. Dienstliche Beurteilungen wurden nicht oder nur in geringem Umfang berücksichtigt. In einem Fall musste die einzige Bewerberin, die alle konstitutiven Anforderungen erfüllte und über eine überdurchschnittliche Beurteilung verfügte, sich dem psychodiagnostischen Verfahren stellen. In dem anderen Fall brachte dieses Testverfahren ein gegenteiliges Ergebnis zur Beurteilung hervor. Im letzten Fall hatten die betroffenen Bewerber selbst auf die Einbeziehung einer aktuellen Beurteilung verzichtet und es vorgezogen, sich dem Verfahren zu stellen.

(650) Soweit auf dienstliche Beurteilungen zurückgegriffen werden kann, können psychodiagnostische Verfahren erst dann erforderlich werden, wenn bei gleicher Eignung mehrerer Bewerberinnen und Bewerber nach Ausschärfung der dienstlichen Beurteilungen und weiterer Leistungskriterien usw. weitere Erkenntnisse zu Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung und benötigt werden. Das war in den genannten Vorgängen nicht der Fall. In keinem Vorgang wurde der Erkenntniswert der dienstlichen Beurteilung berücksichtigt. Staatskanzlei und Ministerien haben nicht herausge-

arbeitet, welche Erkenntnisse darüber hinaus notwendig waren, die einer Klärung mittels weiterer Instrumente bedurften.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes hätten die psychodiagnostischen Eignungsbeurteilungen die bereits nach Aktenlage zu treffende Entscheidung nicht rechtmäßig erschüttern können. Die Maßnahmen waren nicht notwendig. Ausgaben hätten nicht geleistet werden dürfen.<sup>227</sup>

(651) Das Finanzministerium teilte mit, dass die Notwendigkeit solcher Maßnahmen anhand eines Mehrwerts zu prüfen sei. Bei externen Verfahren fehle es an vergleichbaren Beurteilungen. Qualitätsrisiken seien bei Beurteilungen deutlich höher als bei psychodiagnostischen Eignungsverfahren.

(652) Liegen bei externen Ausschreibungen keine vergleichbaren Beurteilungen vor oder sind die Bewerberinnen und Bewerber nach Eignung, Befähigung und Leistung gleich, können psychodiagnostische Methoden als weitere Erkenntnisquellen herangezogen werden. Bei den geprüften Vorgängen handelt es sich aber um interne Stellenbesetzungsverfahren. Auch die höchstrichterliche Rechtsprechung stellt auf Beurteilungen als wesentliche Erkenntnisquellen ab.

## 2.7 Fehlende Konkurrentenmitteilungen

(653) Die Wirksamkeit des Rechtsschutzes vor der Ernennung hängt davon ab, dass der Dienstherr die gerichtliche Nachprüfung seiner Auswahlentscheidung ermöglicht. Er muss mit der Ernennung der ausgewählten Bewerberin bzw. des ausgewählten Bewerbers zuwarten, bis die unterlegenen Bewerberinnen und Bewerber ihre Rechtsschutzmöglichkeiten ausgeschöpft haben. In der Praxis der Verwaltungsgerichte hat sich eine Wartezeit von zwei Wochen ab Zugang der Mitteilung über die Ablehnung der Bewerbung als angemessen herausgebildet.

Nimmt der Dienstherr die Ernennung ohne vorherige Mitteilungen an die unterlegenen Bewerberinnen und Bewerber oder vor Ablauf der Wartefrist vor, verstößt er gegen die Rechtsweggarantie des Art. 19 GG.

(654) In 18 Vorgängen wurden erforderliche Konkurrentenmitteilungen nicht erteilt. Es ist davon auszugehen, dass hierdurch der Rechtsschutz verhindert wurde. In neun Fällen wurden Konkurrentenmitteilungen ohne namentliche Nennung der erfolgreichen Bewerberin bzw. des erfolgreichen Bewerbers erteilt, in drei Fällen war zudem die Begründung nicht ausreichend.

(655) Staatskanzlei und Ministerien haben Auswahlverfahren mit einer aussagefähigen Konkurrentenmitteilung gegenüber den unterlegenen Bewerberinnen und Bewerbern abzuschließen.

(656) Staatskanzlei und Ministerien widersprechen der Auffassung des Landesrechnungshofes, dass den – im Falle des Absehens von einer Stellenausschreibung ohne ihr Wissen – einbezogenen Beamtinnen und Beamten nach Abschluss des Verfahrens eine „Konkurrentenmitteilung“ erteilt werden müsse.

---

<sup>227</sup> § 34 LHO.

(657) Das zulässige Absehen von einer Stellenausschreibung entbindet Staatskanzlei und Ministerien nicht davon, ein von Verfassung wegen vorgesehene Auswahlverfahren durchzuführen. Sie müssen sachlich begründet einen Bewerberkreis festlegen. Alle Beschäftigten, die in diesen Bewerberkreis fallen, sind in die Auswahlentscheidung einzubeziehen. Ein ordnungsgemäßer Abschluss des Verfahrens verlangt, dass die unterlegenen Bewerberinnen und Bewerber darüber informiert werden. Andernfalls nehmen Staatskanzlei und Ministerien diesen die Möglichkeit, ihre Rechte zu wahren.

### **3 Fehlende oder unvollständige Dienstpostenbewertungen**

(658) Dienstpostenbeschreibungen und -bewertungen bzw. Tätigkeitsbewertungen sind eine wesentliche Grundlage, um fehlerfreie, objektive und vollständige Anforderungsprofile zu erstellen. Bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sind Tätigkeitsbewertungen durch Tarif- und Haushaltsrecht vorgeschrieben.

(659) In 53 Vorgängen lagen keine abschließenden und vollständigen Dienstpostenbeschreibungen und -bewertungen vor. Die Bewertung der Dienstposten Abteilungsleitung in einem Ministerium berücksichtigte nicht die gesetzlich vorgegebenen Kriterien „Größe“ oder „Bedeutung“ einer Abteilung. Bei Dienstposten, deren Wertigkeit unmittelbar in einer Besoldungsordnung festgelegt ist, lag nur in einem Fall eine Dienstpostenbeschreibung vor.

In zwei Vorgängen, bei denen die Stellen mit Arbeitnehmern besetzt wurden, lagen keine bzw. nur unvollständige Tätigkeitsbewertungen vor.

(660) Staatskanzlei und Ministerien führten aus, dass eine Bewertung der Dienstposten einer Abteilungsleitung mit BesGr. B 5, B 6 entbehrlich sei. Die Bewertung sei im Landesbesoldungsgesetz geregelt. Die Bewertung mit BesGr. B 6 ergäbe sich daraus, dass diese Abteilungsleitung sich aufgrund der Stellvertretung der Staatssekretärin/des Staatssekretärs aus der Gruppe der Abteilungsleitungen heraushebe.

Zu den fehlenden Dienstpostenbewertungen bei anderen Vorgängen haben Staatskanzlei und Ministerien nicht Stellung genommen.

Das Finanzministerium teilte ergänzend mit, dass es die Bewertungspraxis prüfen werde, wonach die Bewertung eines Dienstpostens einer Abteilungsleitung mit BesGr. B 6 mit der Stellvertretung der Amtschefin oder des Amtschefs der Staatskanzlei oder des jeweiligen Ministeriums verbunden war.

(661) Die Bewertung einer Abteilungsleitung im Ministerium mit B 6 setzt gesetzlich voraus, dass es sich um eine große oder bedeutende Abteilung handelt. Die Stellvertretung der Staatssekretärin/des Staatssekretärs hingegen ist kein gesetzliches Bewertungskriterium. Die Dienstpostenbewertung muss ergeben, ob es sich um eine große oder bedeutende Abteilung handelt.

(662) Staatskanzlei und Ministerien haben Dienstpostenbeschreibungen und -bewertungen zu erstellen. Sie müssen auf dieser Basis die Anforderungen des zu besetzenden Dienstpostens feststellen. Bei der Dienstpostenbewertung haben sie die im Landesbesoldungsgesetz für bestimmte Ämter vorausgesetzten Anforderungen zu



berücksichtigen. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen sie Tätigkeitsbewertungen erstellen.

#### **4 Zahlung einer Zulage ohne Prüfung der Voraussetzungen**

(663) Nach der zum Zeitpunkt der Erhebungen gültigen Regelung konnten Beamte, denen ein höherwertiges Amt mit leitender Funktion zur Erprobung übertragen wurde, eine Zulage erhalten. Voraussetzung dafür war u. a., dass eine entsprechende Planstelle zur Verfügung stand, eine Auswahl im Ergebnis eines Auswahlverfahrens stattgefunden hatte und alle laufbahnrechtlichen Voraussetzungen erfüllt waren. Zudem musste eine Führungskräftefortbildung im Umfang von 60 Stunden nachgewiesen sein.

(664) In 30 Vorgängen wurde eine Zulage für die Wahrnehmung eines Amtes mit leitender Funktion in der Erprobungszeit gezahlt, obwohl Staatskanzlei und Ministerien nicht dokumentiert hatten, ob die rechtlichen Voraussetzungen zum Zeitpunkt der Zahlung vorlagen.

(665) Staatskanzlei und Ministerien stimmten zu, dass eine Prüfung notwendig sei und deren Ergebnis dokumentiert werden müsse. Etwaige Fehler würden jedoch für sich genommen keine Rückforderung rechtfertigen. Für die Zulagenzahlung komme es insoweit nur darauf an, dass keine Beförderungsverbote bestehen und die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen gegeben seien. Auf die Rechtmäßigkeit der Auswahlentscheidung komme es nicht an.

(666) Voraussetzung für die Zahlung einer Zulage ist zunächst, dass eine Erprobung gem. § 21 Landesbeamtengesetz Mecklenburg-Vorpommern (LBG M-V) alte Fassung (a. F.) erfolgt. Nach dem Wortlaut § 21 Abs. 2 LBG M-V a. F. beginnt die Erprobungszeit, wenn die Beamtin oder der Beamte im Ergebnis eines Auswahlverfahrens für das zu übertragende Beförderungsamt ausgewählt worden ist. Voraussetzung für die Zahlung war, dass die Qualifikation für die Beförderungsämter wie z. B. die Führungskräftefortbildung vorlag. Staatskanzlei und Ministerien hatten dies nicht geprüft.

#### **5 Verstöße gegen das Schwerbehindertenrecht**

(667) Die öffentlichen Arbeitgeber sind verpflichtet zu prüfen, ob freie Arbeitsplätze mit schwerbehinderten oder diesen gleichgestellten behinderten Menschen (sbM), insbesondere mit bei der Agentur für Arbeit arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet, besetzt werden können. Der Arbeitgeber hat die Schwerbehindertenvertretung in allen Angelegenheiten, die einen einzelnen oder die sbM als Gruppe berühren, unverzüglich und umfassend zu unterrichten und vor einer Entscheidung anzuhören.

(668) In fünf Vorgängen war nicht dokumentiert, ob freie Stellen der Arbeitsagentur für eine Besetzung mit sbM gemeldet wurden. In einem Fall wurde einem schwerbehinderten Bewerber eine Absage erteilt, ohne die Schwerbehindertenvertretung oder in deren Vertretung den Personalrat zu beteiligen.

(669) Staatskanzlei und Ministerien haben nicht Stellung genommen.

## 6 Nichtbeachtung des Gleichstellungsgesetzes

(670) In 26 Vorgängen wurde gegen das Gleichstellungsgesetz M-V verstoßen. Nicht beachtet wurden die vorgeschriebene Mitwirkung der Gleichstellungsbeauftragten bei der Vorbereitung von Stellenausschreibungen, die Verpflichtung zu einem Hinweis auf die Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung und die Prüfung der Unterrepräsentanz eines Geschlechts aufgrund struktureller Benachteiligung.

(671) Zur Prüfung der Unterrepräsentanz teilten Staatskanzlei und Ministerien mit, dass das Landesverfassungsgericht 2017 in einer Entscheidung ausgeführt habe, dass es derzeit keine strukturelle Diskriminierung von Männern gäbe. Eine Prüfung sei daher nicht erforderlich gewesen. Zudem verweisen sie auf den Handlungsleitfaden des Ministeriums für Soziales, Integration und Gleichstellung zum Gleichstellungsgesetz. Dieser beschäftige sich mit der Pflicht, Ausschreibungstexte so zu formulieren, dass bei Unterrepräsentanz aufgrund struktureller Benachteiligung die Angehörigen dieses Geschlechts verstärkt zur Bewerbung aufgefordert werden sollen. Der Leitfaden stelle klar, dass dies tatsächlich nur für Frauen gelten könne.

(672) Festlegungen der Verwaltung in einem Handlungsleitfaden dürfen nicht dem Gesetz widersprechen. Die Landesregierung muss darlegen, aufgrund welcher Prüfungsergebnisse sie zu dem Ergebnis kommt, dass es sich beim strukturell benachteiligten Geschlecht immer um Frauen handelt. Im Auswahlvermerk sollte auf das jeweilige Dokument verwiesen werden, in dem die Landesregierung dokumentiert hat, mit welchem Ergebnis und aus welchen Gründen die Unterrepräsentanz eines Geschlechts vorliegt.

## 7 Unvollständige Aktenführung

(673) Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet, Akten zu führen. In diesen sind alle wesentlichen Verfahrenshandlungen vollständig und nachvollziehbar abzubilden. Dabei handelt es sich nicht nur um eine bloße Formalie. Rechtsstaatliches Handeln verlangt, dass Dritte – wie z. B. Betroffene, Gerichte, Rechts- oder Fachaufsicht, Prüfungseinrichtungen – in einer Rückschau erkennen können, ob und mit welchem Ergebnis erforderliche Verfahrensschritte durchgeführt wurden. Dokumentation ist ein wesentlicher Bestandteil eines Verfahrens.

Das Recht auf Akteneinsicht leitet sich aus dem Recht auf ein faires Verfahren und aus der Verwirklichung des rechtlichen Gehörs (Art. 19 Abs. 4 GG) ab.

Die Pflicht zur wahrheitsgetreuen und vollständigen Aktenführung wirkt auch präventiv. Es stärkt allseits rechtmäßiges Verwaltungshandeln und erschwert rechtswidriges Verwaltungshandeln.<sup>228</sup>

Nicht zuletzt ist eine vollständige Aktenführung auch Grundlage für die kontinuierliche Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht und für die parlamentarische Kontrolle des Verwaltungshandelns.<sup>229</sup>

<sup>228</sup> BVerwG, Beschluss vom 16. März 1988 – 1 B 153/87.

<sup>229</sup> Ebd.

(674) Dem Landesrechnungshof wurden überwiegend keine Sachakten zu den Besetzungsvorgängen vorgelegt. In den vorgelegten Unterlagen fehlten wesentliche Informationen, um das Verwaltungsverfahren und die getroffenen Entscheidungen nachvollziehen zu können. Die Staatskanzlei und die Ministerien verstießen gegen die Grundsätze der Aktenmäßigkeit, Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit.

(675) Zur Sicherung des Gebots effektiven Rechtsschutzes<sup>230</sup> müssen die wesentlichen Auswählerwägungen schriftlich niedergelegt werden. Mit dem Auswahlvermerk wird der gesamte Verlauf des Verfahrens nachvollziehbar dargestellt und die Auswahlentscheidung begründet.

(676) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Detailtiefe der Auswahlvermerke höchst unterschiedlich war. Auch innerhalb eines Geschäftsbereichs war kein einheitlicher Maßstab für die Erstellung von Auswahlvermerken erkennbar.

(677) Staatskanzlei und Ministerien stimmten zu, dass es einer guten und lückenlosen Dokumentation der Stellenbesetzungsverfahren bedarf.

(678) Der Landesrechnungshof fordert die Staatskanzlei und die Ministerien auf, künftig Auswahlvermerke zu erstellen, die alle für das Verfahren wesentlichen Schritte und Informationen enthalten, um die Auswahlentscheidung transparent und nachvollziehbar zu machen.

(679) Zwischen der Staatskanzlei und den Ministerien bestanden keine einheitlichen Auffassungen hinsichtlich der Aufbewahrungsdauer der Unterlagen zum Auswahlverfahren. Unter Berücksichtigung der Belange des Datenschutzes sind die Bewerbungsunterlagen im Original sechs Monate nach Ablauf der Rechtsschutzfristen zu löschen. In der Sachakte sind die Bewerberübersichten in pseudonymisierter Form bis zur Entlastung der Landesregierung für das jeweilige Haushaltsjahr für Prüfungszwecke aufzubewahren.

(680) Der Landesrechnungshof empfahl, für die Landesverwaltung einheitliche Regelungen zur Führung und Aufbewahrung von Stellenbesetzungsakten zu erlassen.

---

<sup>230</sup> Art. 19 Abs. 4 GG i. V. m. Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 71 Abs. 1 Verf. M-V.

## 11 Umsetzung der Beschaffungsrichtlinie in der Landesverwaltung

**Die Landesbehörden haben die zentralen Angebote des Landesamtes für innere Verwaltung in 49 Beschaffungsvorgängen, 10 % der geprüften Vorgänge, nicht genutzt bzw. nicht nachvollziehbar begründet, warum diese nicht genutzt wurden.**

**In der Staatskanzlei, im Justiz-, Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Bildungs- und Sozialministerium haben die internen Revisionen in den letzten fünf Jahren keine Auftragsvergaben überprüft.**

(681) Der Landesrechnungshof prüfte die Ordnungsmäßigkeit des Vollzugs der Richtlinie für das Verfahren bei Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung (Beschaffungsrichtlinie - BeschaffRL). Die BeschaffRL regelt die zentralen Beschaffungen über das Landesamt für innere Verwaltung (LAIv).

Thema der Prüfung war die Nutzung der zentralen Angebote des LAiV. Die Rechtmäßigkeit der einzelnen Vergabeverfahren hat der Landesrechnungshof nicht geprüft.

(682) Der Landesrechnungshof prüfte 497 Beschaffungsvorgänge aus den Haushaltsjahren 2019 und 2020.

### 1 Nutzung der Vergabestelle des LAiV

(683) Gemäß § 6 LHO sind bei der Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Ausgaben dürfen gemäß § 34 Abs. 2 LHO nur soweit geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind gemäß § 7 Abs. 1 LHO die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Die Regelungen der BeschaffRL konkretisieren diese Vorschriften der LHO. Sie sind unter Berücksichtigung der §§ 6, 7 Abs. 1, 34 Abs. 2 LHO auszulegen. Verstöße gegen diese Regelungen verstoßen zugleich auch gegen die LHO.

(684) Behörden und Einrichtungen sind zur zentralen Beschaffung über das LAiV verpflichtet, soweit der Wert des zu vergebenden Auftrags einen Betrag von 10.000 Euro netto im Einzelfall übersteigt. Von der Nutzung der zentralen Vergabestelle kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn eine Ausnahme nach BeschaffRL vorliegt.<sup>231</sup>

(685) Die Landesbehörden dokumentierten in 17 Beschaffungsvorgängen, rd. 3,4 % der geprüften Vorgänge nicht oder nicht ausreichend, warum die zentrale Vergabestelle nicht genutzt wurde. Dies betraf das Innen-, Finanz- und Justizministerium mit je einem Fall sowie, das Landwirtschaftsministerium mit 14 Fällen.

(686) Das Innenministerium teilte mit, dass die Beschaffung über die zentrale Vergabestelle hätte erfolgen müssen und es dies zukünftig beachten werde.

<sup>231</sup> Vgl. Nr. 1.4 BeschaffRL.

(687) Das Finanzministerium hatte zunächst mitgeteilt, es werde das LAiV bitten zu prüfen, ob eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen werden könne. Im Ergebnis der Prüfung habe sich herausgestellt, dass eine Nutzung der zentralen Vergabestelle aufgrund der besonderen Sachnähe nicht in Frage komme. Es führt hierzu eine Reihe von Besonderheiten an.

(688) Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis. Er bleibt bei seiner Kritik, dass im Vorgang nicht ausreichend dokumentiert wurde, warum die zentrale Vergabestelle nicht genutzt worden war.

(689) Das Justizministerium führte aus, dass eine Markterkundung ergeben habe, dass nur zwei Anbieter ein erprobtes Produkt anbieten konnten. Eine Ausschreibung über das LAiV erschien weder zielführend noch erfolgversprechend. Es räumte aber ein, dass diese Begründung nicht vollständig dokumentiert worden sei.

(690) Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, dass es die Feststellungen des Landesrechnungshofes zum Anlass genommen habe, die Behörden des nachgeordneten Bereichs auf die Einhaltung der Beschaffungsrichtlinie hinzuweisen.

(691) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Landesbehörden die zentrale Vergabestelle umfassend nutzen sowie noch bestehende Defizite beseitigen wollen. Sofern die zentrale Vergabestelle nicht in Anspruch genommen wird, ist dies zu begründen.

## 2 Nutzung des eShops

(692) Landesbehörden haben für Beschaffungen gemäß BeschaffRL unabhängig von den Wertgrenzen den eShop zu nutzen.<sup>232</sup>

(693) Die Landesbehörden dokumentierten bei 32 Beschaffungen, rd. 6,4 % der geprüften Vorgänge, nicht oder nicht ausreichend, warum der eShop nicht genutzt wurde. So waren das Bildungsministerium bei drei, das Justizministerium bei fünf und das Sozialministerium bei sechs, das Innenministerium bei sieben und das Landwirtschaftsministerium bei elf Beschaffungsvorgängen betroffen.

(694) Das Bildungsministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes. Die Hinweise würden zukünftig berücksichtigt. Die betroffenen Bereiche seien auf die bestehende Rechtslage hingewiesen worden.

(695) Das Justizministerium teilte mit, dass es regelmäßig den eShop nutzen werde. In begründeten Einzelfällen werde es allerdings davon abweichen. Dies betreffe z. B. Fälle, in denen der angebotene Artikel nicht den Anforderungen entspreche oder der Artikel auf dem freien Markt zu einem günstigeren Preis angeboten werde.

(696) Das Sozialministerium teilte mit, dass die betroffene nachgeordnete Behörde die Verfügbarkeit im eShop prüfe, dies aber nicht immer bzw. nicht eindeutig dokumentiere. Dies werde zukünftig durch eine Überarbeitung des Beschaffungsformu-

---

<sup>232</sup> Der eShop ist ein zentrales Einkaufsportale für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommerns. Die Produktpalette richtet sich an die Bedürfnisse der Landesverwaltung. Sie umfasst verschiedene Kategorien wie Bürobedarf, technische Ausrüstung und Laborbedarf. Der eShop ist über ein elektronisches Bestellsystem zugänglich.

lars sichergestellt. In den geprüften Vorgängen sei ein Bezug über den eShop aus verschiedenen Gründen nicht möglich gewesen.

(697) Das Innenministerium führte aus, dass zu einem beanstandeten Vorgang eine Rahmenvereinbarung erst 2021 vereinbart worden sei. Im übrigen hätten die betroffenen Behörden mitgeteilt, dass die Verfügbarkeit im eShop geprüft, diese Prüfung aber nicht immer dokumentiert worden sei. Dies werde zukünftig sichergestellt.

(698) Das Landwirtschaftsministerium führte aus, dass es die Behörden des nachgeordneten Bereiches noch einmal eindringlich auf die Einhaltung der Richtlinie für das Verfahren bei Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung (Beschaffungsrichtlinie) hingewiesen habe.

(699) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass Innenministerium, Bildungsministerium, Landwirtschaftsministerium, Justizministerium und Sozialministerium die Hinweise des Landesrechnungshofes berücksichtigen werden.

Soweit Produkte in der benötigten Spezifikation nicht verfügbar sind, ist die anderweitige Beschaffung zu begründen. In diesen Fällen sollten sie zusammen mit dem LAiV prüfen, ob Produkte mit den entsprechenden Anforderungen in den eShop aufgenommen werden können. Dass ein Produkt auf dem Markt zu einem günstigeren Preis als im eShop verfügbar ist, rechtfertigt nicht, von einer Beschaffung über den eShop abzusehen. Die Nutzung des eShops dient der Verwaltungsvereinfachung und damit der Kosteneinsparung. Zudem beeinflusst die abgerufene Menge auch den Preis. D. h. je mehr über den eShop nachgefragt wird, desto günstigere Preise kann das LAiV bei der Ausschreibung der Rahmenverträge erzielen. Preisgestaltung und Produktvielfalt sind somit abhängig davon, dass die Landesbehörden den eShop möglichst häufig nutzen.

### 3 Interne Revision

(700) Gemäß den Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung ist eine Interne Revision einzurichten, wenn Ergebnisse von Risikoanalysen dies erfordern. Die Prüfungen von Auftragsvergaben sollen regelmäßig Bestandteil der Tätigkeit der Internen Revision sein.

(701) In der Staatskanzlei, im Justiz-, Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Bildungs- und Sozialministerium haben die internen Revisionen in den letzten fünf Jahren keine Auftragsvergaben überprüft. In den Geschäftsbereichen des Innen- und des Finanzministeriums wurden nur in zwei Behörden bzw. einer Behörde Auftragsvergaben geprüft.

(702) Die Staatskanzlei teilte mit, dass die Durchführung der Risikoanalysen während der Corona-Pandemie ins Stocken geraten sei. Sie bereite seit Ende 2022 die Durchführung von Risikoanalysen vor. Die Prüfung von Beschaffungsvorgängen werde zukünftig stärker in den Fokus der Internen Revision genommen.

(703) Das Wissenschaftsministerium teilte mit, dass in der nachgeordneten Behörde „Staatliche Schlösser, Gärten und Kunstsammlungen Mecklenburg-Vorpommern“ bisher noch keine Risikoanalyse durchgeführt worden sei. Die Gründung der Landes-

behörde läge noch nicht lange zurück. Es werde angestrebt, Risikoanalysen durchzuführen.

(704) Der Landesrechnungshof hält eine Prüfung von Auftragsvergaben durch die Internen Revisionen für erforderlich. Insbesondere sollten die Internen Revisionen prüfen, ob das interne Kontrollsystem funktioniert. Kontrollen, Maßnahmen und Regelungen müssen die Einhaltung von Ordnungsvorschriften und die Bewältigung erkannter Risiken sicherstellen können. Darüber hinaus sollten die Internen Revisionen stichprobenweise Vergabevorgänge prüfen.

## VI. Umsetzung von Landtagsentschliefungen

### 1 Entschlieung des Landtags zur Prufung „Unterhaltung der Gewasser I. Ordnung, der zugehorigen wasserwirtschaftlichen Anlagen, der Landesschutzdeiche und der Kustenschutzanlagen“

(Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 347-363)

**Der Landtag hat beschlossen: „Die Landesregierung wird in Bezug auf die Textzahlen 357, 359, 361 und 363 aufgefordert, das Verfahren zur Novellierung des Landeswassergesetzes zu beschleunigen und den Gesetzentwurf dem Landtag spätestens so rechtzeitig vorzulegen, dass eine Beschlussfassung im Landtag in dieser Legislaturperiode<sup>233</sup> erfolgen kann.“<sup>234</sup>**

(705) In seinem Jahresberichtsbeitrag zur oben genannten Prufung beanstandete der Landesrechnungshof, dass die Novellierung des Landeswassergesetzes<sup>235</sup> bisher unterblieben war. Dies fufhrte zu einer Regelungslucke bei der Zustandigkeit fur bestimmte Kustenschutzanlagen (Deiche).<sup>236</sup> Aus diesem Grund musste das Land Unterhaltungsleistungen fur Deiche finanzieren, fur die es nicht zustandig war.

(706) Der Landesrechnungshof hob hervor, dass die Novellierung des Landeswassergesetzes dringlich sei. Eine eindeutige Regelung der Zustandigkeiten sei fur eine Optimierung der Aufgabenwahrnehmung in den Staatlichen Amtern fur Landwirtschaft und Umwelt unentbehrlich. Dies gelte auch fur die fach- und sachgerechte Zuordnung von Anlagen und Gewassern.<sup>237</sup>

(707) Bei dem im Landesfinanzbericht 2018 dargestellten Prufungsverfahren handelt es sich um eine Nachschau zur Prufung aus 2008/2009. Über diese wurde im Landesfinanzbericht 2010<sup>238</sup> berichtet. Schon zu diesem Zeitpunkt hatte der Landesrechnungshof eine Lösung des Problems der Zustandigkeit fur die Deiche und eine zügige Novellierung des Landeswassergesetzes angemahnt.<sup>239</sup>

<sup>233</sup> 7. Legislaturperiode des Landtags Mecklenburg-Vorpommern (2016 bis 2021).

<sup>234</sup> Drs. 7/2895 und Beschlussprotokoll 7/52.

<sup>235</sup> Im damaligen Prüfungszeitraum gültige Fassung: Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG) vom 30. November 1992, GVOBl. M-V S. 669, zuletzt mehrfach geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 27. Mai 2016, GVOBl. M-V S. 431, 432.

<sup>236</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tz. 357.

<sup>237</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tz. 361.

<sup>238</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2010): Jahresbericht 2010 – Landesfinanzbericht 2010, Tzn. 484 ff.

<sup>239</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2010): Jahresbericht 2010 – Landesfinanzbericht 2010, Tz. 493.



(708) Das damalige Landwirtschaftsministerium<sup>240</sup> informierte den Landesrechnungshof mit Schreiben vom 18. April 2017 über seine Absicht, *„frühzeitig in der laufenden Legislaturperiode<sup>241</sup> einen Referentenentwurf zu einem neuen Landeswasser- und Küstenschutzgesetz (LWKG) vorzulegen. Basis ist ein bereits 2013/14 weitgehend hausintern abgestimmter Gesetzesentwurf, der zur Zeit noch einmal aktualisiert wird.“*

(709) Nach der Beschlussfassung des Landtags am 12. Dezember 2018 kam die Novellierung des Landeswassergesetzes in einer Fragestunde des Landtags am 20. Juni 2019 erneut zur Sprache. Danach befragt, wann mit der Veröffentlichung eines Entwurfes zu rechnen sei, erwiderte der Minister: *„Der Referentenentwurf ist fertiggestellt. [...] Wir sind dabei, jetzt die Ressortanhörung vorzubereiten, und dann beginnt das Verfahren.“*<sup>242</sup> Auf die Frage, ob die Novellierung des Landeswassergesetzes *„definitiv in der laufenden Legislaturperiode“* erfolge, antwortete der Minister: *„Ich gehe davon aus.“*<sup>243</sup>

(710) Der Landesrechnungshof bat kurz vor Ablauf der 7. Legislaturperiode das Landwirtschaftsministerium um Information zum Stand der Umsetzung der Landtagsentschlüsse.<sup>244</sup>

(711) Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, es habe entschieden, das Gesetzgebungsvorhaben in der 7. Legislaturperiode nicht weiter zu verfolgen. Innerhalb der laufenden Legislaturperiode habe nicht mehr ausreichend Zeit zur Verfügung gestanden. Ein innerhalb des Landwirtschaftsministeriums abgestimmter Referentenentwurf für die umfassende Novellierung des Landeswassergesetzes liege vor. Das Landwirtschaftsministerium ergänzte: *„Beabsichtigt ist eine grundlegende Novelle und Modernisierung des Landeswasserrechts mit allen Facetten, die insoweit einer landesrechtlichen Regelung zugänglich sind. Betroffen ist nicht nur das gesamte Landeswassergesetz, sondern an ca. 20 weiteren Gesetzen und Verordnungen sind Änderungen bzw. Folgeänderungen notwendig. Der erwartete Abstimmungs- und Konsultationsbedarf mit einer großen Zahl zu Beteiligender wird ein Vielfaches der nach GGO II angesetzten Mindestfristen erfordern.“*<sup>245</sup>

(712) Damit hat das Landwirtschaftsministerium entgegen seiner Ankündigung in der 7. Legislaturperiode keinen Entwurf zur Novellierung des Landeswassergesetzes vorgelegt. Die Landesregierung hat dem Beschluss des Landtag nicht entsprochen.

(713) Die Koalitionsvereinbarung für die 8. Legislaturperiode 2021 bis 2026 enthält in Nr. 219 folgenden Passus: *„Wir [...] werden das Landeswassergesetz novellieren. Dabei werden Grundwasser-, Hochwasser-, Küstenschutz und die Vermeidung von Wasserverschmutzung besonders berücksichtigt.“*

---

<sup>240</sup> Die Prüfung eröffnete der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern seinerzeit gegenüber dem Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern.

<sup>241</sup> Gemeint ist die 7. Legislaturperiode des Landtags Mecklenburg-Vorpommern (2016 bis 2021).

<sup>242</sup> Landtag Mecklenburg-Vorpommern: 68. Sitzung am 20. Juni 2019, Plenarprotokoll 7/68, S. 5.

<sup>243</sup> Ebd.

<sup>244</sup> Schreiben des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern an das Landwirtschaftsministerium vom 20. August 2021.

<sup>245</sup> Schreiben des Landwirtschaftsministeriums an den Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern vom 13. September 2021.

(714) Mit Schreiben vom 18. Januar 2022 hat der Landesrechnungshof das Landwirtschaftsministerium erneut um Mitteilung gebeten, wann mit dem Beginn des parlamentarischen Verfahrens zu rechnen sei.<sup>246</sup>

(715) Das Landwirtschaftsministerium erwiderte, dass „möglichst innerhalb der kommenden 2 Jahre“ ein Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht werden solle.<sup>247</sup>

(716) Der Landesrechnungshof erkundigte sich zuletzt mit Schreiben vom 16. November 2022 nach dem aktuellen Stand des Verfahrens zur Novellierung des Landeswassergesetzes.<sup>248</sup>

(717) Das Landwirtschaftsministerium entgegnete hierzu: „Gegenwärtig befindet sich ein Referentenentwurf in der Hausabstimmung, der Abschluss steht kurz bevor. Dieser soll dann zeitnah in die Ressortabstimmung gegeben werden.“<sup>249</sup>

(718) Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass die Novellierung des Landeswassergesetzes entgegen den Ankündigungen des Landwirtschaftsministeriums zum wiederholten Mal in der Vorbereitungsphase stecken blieb.

Das Ministerium versucht bereits seit 1996, also seit mehr als 26 Jahren, das Landeswassergesetz zu novellieren. Das Landwirtschaftsministerium ist seiner Verantwortung, eine fach- und sachgerechte Aufgabenzuordnung zu schaffen, immer noch nicht nachgekommen. Eine nur als Übergangslösung gedachte Zuständigkeitsregelung hat damit auch nach 30 Jahren Landeswassergesetz immer noch Bestand. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Landwirtschaftsministerium unverzüglich einen Gesetzentwurf auf den Weg bringt.

---

<sup>246</sup> Schreiben des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern an das Landwirtschaftsministerium vom 18. Januar 2022.

<sup>247</sup> Schreiben des Landwirtschaftsministeriums an den Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern vom 21. Februar 2022.

<sup>248</sup> Schreiben des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern an das Landwirtschaftsministerium vom 16. November 2022.

<sup>249</sup> Schreiben des Landwirtschaftsministeriums an den Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern vom 29. Dezember 2022.

## 2 Entschlüsse 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 hat beschlossen: „Das Energieministerium wird gebeten, die Notwendigkeit eines Informationssicherheitsgesetzes zu prüfen.“<sup>250</sup>**

(719) Der Landesrechnungshof hatte im Landesfinanzbericht 2019<sup>251</sup> empfohlen, gesetzliche Regelungen zur Informationssicherheit in einem Informationssicherheitsgesetz zu regeln.

(720) Das Energieministerium war zu dem Ergebnis gekommen, dass ein solches Gesetz notwendig sei. Der Entwurf eines Informationssicherheitsgesetzes sei erarbeitet worden.

(721) Das nunmehr zuständige Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung (Innenministerium) hatte 2022 mitgeteilt, dass der Gesetzentwurf in der 7. Legislaturperiode aus zeitlichen Gründen nicht mehr in den Landtag eingebracht werden konnte. Ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren sei für die 8. Legislaturperiode geplant. Das Innenministerium beabsichtige, mit der gebotenen Priorität den Gesetzentwurf zu erarbeiten und das Gesetzgebungsverfahren einzuleiten.

(722) Dies ist bisher nicht geschehen.

(723) Das BSI hat in seinem Lagebericht 2022<sup>252</sup> festgestellt, dass sich die zuvor bereits angespannte Bedrohungslage im Berichtszeitraum<sup>253</sup> weiter zugespitzt habe. Die Bedrohung im Cyber-Raum sei so hoch wie nie.

Die seit dem Februar 2022 mit dem Angriffskrieg auf die Ukraine veränderte Sicherheitslage in der Welt hat auch das Risiko für Angriffe auf die IT-Infrastruktur der Landesverwaltung und der Kommunalverwaltungen deutlich erhöht.

(724) Landes- und Kommunalverwaltungen waren und sind Ziel von Cyberangriffen. So waren beispielsweise am 4. April 2023 verschiedene Webseiten des Regierungsportals M-V und die Onlinewache der Landespolizei aufgrund eines Distributed-Denial-of-Service-Angriffs<sup>254</sup> nicht erreichbar.

---

<sup>250</sup> Drs. 7/4162

<sup>251</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 90-107.

<sup>252</sup> Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (2022): Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2022, [www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Publikationen/Lageberichte](http://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Publikationen/Lageberichte).

<sup>253</sup> 1. Juni 2021 bis 31. Mai 2022.

<sup>254</sup> Ein Distributed Denial-of-Service Angriff ist eine Cyber-Attacke, bei der eine Vielzahl von Computern koordiniert werden, um einen Server oder eine Website mit einer Flut von Anfragen zu überfordern. Ziel ist es, die Verfügbarkeit des Dienstes für legitime Benutzer zu beeinträchtigen oder vollständig zu unterbrechen.

(725) Mitte Oktober 2021 griffen unbekannte Hacker die Systeme der Kommunalverwaltung eines Landkreises und einer kreisfreien Stadt in Mecklenburg-Vorpommern an. Mit Ransomware<sup>255</sup> verschlüsselten die Angreifer Teile der Systeme, welche dann heruntergefahren werden mussten. Der Sicherheitsvorfall hatte erhebliche Auswirkungen und führte dazu, dass die betroffenen Behörden ihre Aufgaben nicht mehr oder nur eingeschränkt ordnungsgemäß wahrnehmen konnten.<sup>256</sup>

(726) Mit der angestrebten Digitalisierung nahezu aller Verwaltungsleistungen ist die Arbeitsfähigkeit der Landes- und Kommunalverwaltungen abhängig von der Sicherheit der eingesetzten Informationstechnik. Wenn die Technik nicht läuft, steht die Verwaltung still. Auch zeitkritische und Pflichtaufgaben des Landes und der Kommunen können nicht erfüllt werden.

Erfolgreiche Cyberangriffe belasten auch die Finanzhaushalte. Beschäftigte werden bezahlt, ohne dass sie ihre Arbeitsleistung erbringen können. Die Beseitigung von Schäden ist teuer. Häufig muss die Hardware erneuert werden.

Mittels Cyberangriffen können Unberechtigte Zugriff auf Daten erhalten. Dies gefährdet den Datenschutz sowie den Schutz sonstiger Geheimnisse.

(727) Der Landesrechnungshof erachtet es daher als vordringlich, ein Informationssicherheitsgesetz zu erlassen.

(728) Er empfiehlt der Landesregierung, unverzüglich das Gesetzgebungsverfahren einzuleiten.

---

<sup>255</sup> Ransomware ist Schadsoftware, die darauf abzielt, die Daten und Systeme von Opfern zu verschlüsseln oder zu blockieren, um Lösegeld zu erpressen.

<sup>256</sup> Vgl. [www.dsgvo-portal.de/sicherheitsvorfaelle/ddos\\_angriff\\_landesverwaltung-mecklenburg-vorpommern-2021.php](http://www.dsgvo-portal.de/sicherheitsvorfaelle/ddos_angriff_landesverwaltung-mecklenburg-vorpommern-2021.php).

### 3 **Entscheidung des Landtags zum Beitrag „Einsatz von DVZ-Beschäftigten in der Landesverwaltung“**

(Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 146-163)

**Der Landtag hat beschlossen: „Das Energieministerium wird gebeten, funktionale und wirtschaftliche Anforderungen für IT-Arbeitsplätze in der Landesverwaltung festzulegen und einen standardisierten IT-Arbeitsplatz (MV-PC) einschließlich der für einen wirtschaftlichen Betrieb notwendigen Dienstleistungen zu definieren. Diesen Basisdienst sollte die DVZ M-V GmbH verpflichtend allen Landesbehörden bereitstellen.“**

(729) Der Landesrechnungshof hatte im Landesfinanzbericht 2019<sup>257</sup> empfohlen, dass das damals für Digitalisierung zuständige Energieministerium funktionale Anforderungen für typische Kategorien von IT-Arbeitsplätzen in der Landesverwaltung festlegen sollte. Auf der Basis dieser Standards sollte das Ministerium einen Basisdienst entwickeln.

(730) Das nunmehr zuständige Innenministerium teilt mit, dass der standardisierte IT-Arbeitsplatz im Rahmen des Programms ZENTRA eingeführt werde. Die damit in Zusammenhang stehenden (Teil-) Projekte befänden sich im Zeitplan. Mit der Einführung werde im zweiten Halbjahr 2023 begonnen.

(731) MV-PC heißt nun ZENTRA. Unterschiede zwischen den beiden Programmen konnte der Landesrechnungshof nicht feststellen.

### 1 **Finanzielle Auswirkungen und Wirtschaftlichkeit**

(732) Das Innenministerium konnte auf Nachfrage keine Auskunft geben, wie viel ein standardisierter IT-Arbeitsplatz kosten wird. Es hatte dies damit begründet, dass der IT-Arbeitsplatz sich aus zahlreichen Komponenten zusammensetze. Es könne die Frage nach den durchschnittlichen Kosten<sup>258</sup> pro IT-Arbeitsplatz mit Blick auf die klärungsbedürftigen Punkte noch nicht beantworten

(733) Das Innenministerium plant, ZENTRA ab Juli 2023 einzuführen. Dass das Innenministerium so kurz vor Einführung noch keine Kosten für den IT-Arbeitsplatz benennen kann, verwundert. Wenn die noch klärungsbedürftigen Punkte wesentlichen Einfluss auf die Kosten haben, scheinen sie umfangreich zu sein. Dies lässt zweifeln, ob ZENTRA einführungsreif ist.

Darüber hinaus wird zurzeit der Doppel-Haushalt 2024/25 aufgestellt. Um Ausgaben in diesen Haushaltsjahren leisten zu können, müssen die dafür notwendigen Haushaltsmittel jetzt veranschlagt werden. Das ist nicht möglich, wenn nicht bekannt ist, wie viel der IT-Arbeitsplatz kosten wird.

(734) Ausgaben für größere Beschaffungen dürfen erst veranschlagt werden, wenn eine Schätzung der Kosten und Folgekosten vorliegt und die Finanzierung dargelegt

---

<sup>257</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, S. 70 ff.

<sup>258</sup> Wesentlicher Teil der Kosten sind die Ausgaben für den IT-Dienstleister.

ist. Ausgaben, für die diese Unterlagen noch nicht vorliegen, sind gesetzlich gesperrt.<sup>259</sup> Bereits in der Planungsphase sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, die u. a. auch die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt darstellen müssen.<sup>260</sup>

Für die Einführung von ZENTRA stehen Mittel im MV-Schutzfonds zur Verfügung. Für den MV-Schutzfonds als Sondervermögen gelten die Regelungen der LHO entsprechend. Ausgaben aus dem MV-Schutzfonds für ZENTRA dürfen erst geleistet werden, wenn eine Schätzung der Kosten und Folgekosten vorliegt und die Finanzierung dargelegt wird. Dabei ist insbesondere auch darzulegen, wie die Betriebsausgaben für ZENTRA ab 2025 aus dem regulären Haushalt finanziert werden sollen.

Soweit für ZENTRA im derzeit laufenden Haushaltsaufstellungsverfahren für 2024/2025 Ausgaben veranschlagt werden, sind diese zu sperren. Die Sperre kann erst aufgehoben werden, wenn eine Schätzung der Kosten und Folgekosten vorliegt und die Finanzierung dargelegt wird.

(735) Wenn das Innenministerium keine Angaben zu den Ausgaben für den IT-Arbeitsplatz machen kann, kann auch keine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt werden.

(736) Das Innenministerium führt hierzu aus, dass derzeit der Entwurf einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erarbeitet werde.

(737) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bereits bei der Planung von Maßnahmen zu erstellen und fortzuschreiben. Einen Monat vor Beginn der Einführung von ZENTRA liegt keine finale Fassung einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vor. Damit fehlt die Voraussetzung, überhaupt entscheiden zu können, ob und wie ZENTRA eingeführt werden kann.

(738) In der Vorgehensweise des Innenministeriums sieht der Landesrechnungshof ein finanzielles Risiko für den Landeshaushalt. Werden die vITA-Arbeitsplätze als Vergleich herangezogen, ergeben sich voraussichtlich jährliche Betriebsausgaben zwischen rd. 45,8 und 53,5 Mio. Euro für die rd. 31.000 IT-Arbeitsplätze der Landesverwaltung.<sup>261</sup> Das Budget für IT-Ausgaben lag 2020<sup>262</sup> bei rd. 138 Mio. Euro. Allein für den standardisierten Arbeitsplatz müsste das IT-Budget um mehr als ein Drittel erhöht werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der ZENTRA-Arbeitsplatz bestimmte Funktionen nicht zur Verfügung stellt. Für Videokonferenzen plant das Innenministerium eine eigene Lösung einzukaufen. Die Anbindung von Fachverfahren ist im ZENTRA-Arbeitsplatz nicht standardmäßig enthalten. Dafür werden zusätzliche Ausgaben entstehen.

(739) Das Innenministerium führt aus, ZENTRA werde die erforderlichen Services, z.B. auch ein Videokonferenzsystem bereitstellen.

<sup>259</sup> Vgl. § 24 Abs. 2, 3 LHO, VV zu § 24 LHO.

<sup>260</sup> Vgl. VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO.

<sup>261</sup> Vgl. Abschnitt V.9.

<sup>262</sup> Das letzte Haushaltsjahr ohne Sondereffekte aufgrund des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“. In 2021 sanken die Ausgabeansätze, weil Mittel in den MV-Schutzfonds umgebucht wurden.

(740) Das Innenministerium hat erst jetzt begonnen, die Anforderungen der vielfältigen Fachverfahren aufzunehmen. Es ist daher noch nicht absehbar, ob und in welcher Höhe weitere Ausgaben für die Einbindung der Fachverfahren entstehen und ob diese überhaupt eingebunden werden können. Dies gilt auch für die geplante Einführung einer Videokonferenzlösung.

(741) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass im Einklang mit dem Haushaltsrecht mit der Einführung von ZENTRA erst begonnen wird, wenn das Innenministerium die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen und die zukünftige Finanzierung dargelegt hat.

## 2 Architektur und Technologie

(742) Das Innenministerium teilt mit, dass verschiedene, an die unterschiedlichen Anforderungen angepasste Architekturen zum Einsatz kämen. Eine zusammenfassende Darstellung aller eingesetzten Architekturmodelle liege nicht vor und könne im Rahmen der vorhandenen Ressourcen auch nicht vorgelegt werden.

(743) Obwohl das Innenministerium kurz davor ist, ZENTRA in der Landesverwaltung einzuführen, kann es keine Angaben über die zugrundeliegende Architektur machen.

(744) Das Innenministerium führt weiter aus, dass es im Rahmen von ZENTRA zunächst die historisch gewachsene IT-Architektur der Landesverwaltung auf Basis der vorhandenen Lösungen zentralisieren werde.

(745) Dies spricht dafür, dass ZENTRA auf einer ähnlichen Architektur beruht wie der vITA-Arbeitsplatz.<sup>263</sup> Diese Architektur ist technologisch veraltet. Cloudbasierte<sup>264</sup> oder auf Virtualisierungstechniken<sup>265</sup> aufbauende Technologien bleiben unberücksichtigt.

(746) Die Einführung von ZENTRA bietet die Möglichkeit, den IT-Einsatz in der Landesverwaltung zu modernisieren. Veraltete Architekturen und Technologien sollten nicht eingeführt werden. Das Innenministerium sollte zeitgemäße Lösungen prüfen.

(747) Das Innenministerium führt aus, dass es die Einschätzung des Landesrechnungshofes, mit ZENTRA werde veraltete Technik eingesetzt, nicht teile.

(748) Das Innenministerium hat dem Landesrechnungshof trotz mehrfacher Anfragen und eines laufenden Prüfungsverfahrens keine Details mitgeteilt, welche Architekturen und Technologien bei ZENTRA im Unterschied zum derzeit eingesetzten vITA genutzt werden sollen. Das Innenministerium hat der Vermutung des Landesrechnungshofes nicht widersprochen, ZENTRA beruhe auf vergleichbaren Technologien und einer vergleichbaren Architektur wie vITA (vgl. Tz. 745).

---

<sup>263</sup> Vgl. Abschnitt V.9.

<sup>264</sup> Ressourcen und Dienste (z. B. Datenspeicherung, Rechenleistung, Datenanalyse, Software, Infrastruktur) werden über ein Rechnernetz zur Verfügung gestellt, ohne lokale verfügbar sein zu müssen.

<sup>265</sup> Virtualisierungstechniken bezeichnen in der Informatik die Nachbildung eines Hard- oder Softwaresystems durch eine virtuelle Umgebung. Eine virtuelle Umgebung ist nicht tatsächlich vorhanden. Aus der Nutzersicht scheint dies nur so.



(749) vITA indes ist technisch veraltet. Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, die Möglichkeiten von Open-Source-Lösungen zu prüfen.<sup>266</sup> Das Innenministerium teilt mit, dass es Open-Source-Lösungen<sup>267</sup> bei ZENTRA nicht berücksichtigen werde.

(750) Gleichwohl stehen Open-Source-Lösungen für IT-Arbeitsplätze zur Verfügung, die bereits produktiv genutzt werden:

- Mit der dPhoenixSuite der Dataport AöR steht der öffentlichen Verwaltung ein cloudbasierter Arbeitsplatz auf der Basis von Open-Source zur Verfügung. Der Arbeitsplatz bietet Grundfunktionen wie E-Mail, Kalender, Kontakte, Textverarbeitung, elektronische Akte, Chat, Videokonferenzen und Zusammenarbeit in virtuellen Räumen. Module der dPhoenixSuite werden bereits bundesweit eingesetzt, z. B. im Zentralen IT-Management Schleswig-Holstein, im Statistischen Landesamt Bremen, im Bundesinnenministerium und in den Landtagen Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern.
- Ein weiteres Beispiel ist der digitale souveräne Arbeitsplatz in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein (Projekt „+1.Linux Arbeitsplatz“). Der Arbeitsplatz wird auf Basis des Open-Source-Betriebssystems Linux bereitgestellt. Für Office-Anwendungen (Textbearbeitung, Tabellenkalkulation, Präsentationen) wird die Open-Source-Software LibreOffice<sup>268</sup> zum Einsatz kommen. Die Fachverfahren sollen in die neue Infrastruktur integriert werden.<sup>269</sup>

(751) Der Landesrechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob und wie Open-Source-Lösungen eingesetzt werden können.

(752) Das Innenministerium führt aus, dass zunächst die dezentrale und heterogene Architektur zentralisiert, homogenisiert und standardisiert werden sollte. Ein Wechsel der Architektur könne danach geprüft und ggf. umgesetzt werden. Dabei könne auch, wo dies wirtschaftlich sei, Open-Source genutzt werden.

(753) Der standardisierte IT-Arbeitsplatz soll in den nächsten Jahre eingesetzt werden. Er sollte daher zum Einführungszeitpunkt dem Stand der Technik entsprechen. Zudem bietet sich mit der Einführung des IT-Arbeitsplatzes die Chance, die IT der Landesverwaltung zu modernisieren. Es ergibt keinen Sinn, die geplante Zentralisierung und Standardisierung auf der Grundlage veralteter Technologien durchzuführen. Beim wiederholten Verweisen auf „Zentralisierung“, „Homogenisierung“ und „Standardisierung“ vermisst der Landesrechnungshof ein Bekenntnis des Innenministeriums zur „Modernisierung“.

<sup>266</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, S. 58 ff.

<sup>267</sup> Open Source bezeichnet eine bestimmte Art von Software und dessen Lizenzmodell, bei der der Quellcode frei zugänglich gemacht wird und jeder den Code einsehen, nutzen, weiterentwickeln und verbreiten darf.

<sup>268</sup> LibreOffice ist eine quelloffene Software, die eine Alternative zu kommerziellen Office-Anwendungen wie Microsoft Office, Apple iWork und Google Docs darstellt. LibreOffice bietet Anwendungen für Textverarbeitung, Tabellenkalkulation, Präsentationen, Zeichnungen und das Erstellen von Datenbanken.

<sup>269</sup> [www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/digitalisierung/linux-plus1/Projekt/projekt\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/digitalisierung/linux-plus1/Projekt/projekt_node.html)



(754) ZENTRA ist Mittel zum Zweck. Der Arbeitsplatz stellt nur grundlegende Funktionalitäten (Kommunikation, Büroanwendung) bereit. Insbesondere im nachgeordneten Bereich werden für die Aufgabenerfüllung konkrete Fachverfahren benötigt. Der einheitliche IT-Arbeitsplatz leistet hierzu keinen Beitrag.

(755) Das Innenministerium sollte sicherstellen, dass Fachverfahren in ZENTRA integriert werden können.

(756) Das Innenministerium führt aus, dass vor der Verteilung im jeweiligen Ressort erhoben werde, wie Fachverfahren eingebunden werden können.

(757) Es ist zu spät, erst kurz vor der Verteilung zu erheben, welche Anforderungen für die Einbindung von Fachverfahren erfüllt werden müssen. Bereits bei der Entscheidung, ZENTRA als standardisierten IT-Arbeitsplatz in der Landesverwaltung einzuführen, hätte dies geprüft werden müssen. Die Anforderungen für die Einbindung von Fachverfahren beeinflussen die Ausgaben und damit die Wirtschaftlichkeit von ZENTRA. Der Betrieb von Fachverfahren ist die zentrale Anforderung an einen standardisierten IT-Arbeitsplatz in der Verwaltung.

### 3 Schutzbedarfsfeststellung und Sicherheitskonzept

(758) Der Schutzbedarf der verarbeiteten Daten und Informationen muss festgestellt werden. Es muss ein Sicherheitskonzept erarbeitet werden.

(759) Das Innenministerium konnte auf Nachfrage nur frühe Entwürfe für Schutzbedarfsfeststellungen und Sicherheitskonzepte vorlegen. Diese waren lückenhaft. Sie genügten nicht den Anforderungen. Da die Einführung von ZENTRA unmittelbar bevorsteht, sollten finale und vollständige Dokumente vorliegen. Zumal diese bereits bei Beginn des Projektes hätten erarbeitet werden müssen. Aus ihnen folgen wesentliche Anforderungen an den zentralen IT-Arbeitsplatz – Datenschutz und Sicherheit durch Technikgestaltung.<sup>270</sup>

(760) Ohne Schutzbedarfsfeststellung und Sicherheitskonzept sind wesentliche Anforderungen des Datenschutzes und der Informationssicherheit nicht erfüllt. Damit liegen die Voraussetzungen für die Einführung nicht vor.

(761) Das Innenministerium hat vor der Einführung den Schutzbedarf festzustellen und ein Sicherheitskonzept zu erarbeiten.

---

<sup>270</sup> Datenschutz und Sicherheit durch Technikgestaltung („privacy and security by design“) bedeutet, dass Datenschutz und Informationssicherheit bereits bei der Gestaltung und Umsetzung eines Systems, Produkts oder einer Dienstleistung berücksichtigt werden sollen.

## 4 Entschließung des Landtags zum Beitrag „Umsetzung rechtlicher Voraussetzungen für E-Government und IT-Einsatz in der Landesverwaltung“

(Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 152-199)

**Der Landtag hat beschlossen: „Die Landesregierung wird aufgefordert, jährlich zum 31. Dezember, beginnend im Jahr 2021, über die Fortschritte bei der Digitalisierung und über die Entwicklung der IT-Gesamtkosten schriftlich zu berichten.“**

(762) Das Innenministerium hat dem Finanzausschuss und dem Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung im März 2023 den Ersten Bericht zum Fortschritt der Digitalisierung und der IT-Gesamtkosten in Mecklenburg-Vorpommern zugeleitet.

(763) Der Bericht enthält einen Überblick über die Digitalisierungsprojekte in der Landesverwaltung zum Stand Ende 2021. Das Innenministerium beschreibt die wesentlichen Inhalte jedes Projekts. Es stellt den geplanten Zeitraum je Projekt sowie das Ausgabenbudget dar. Weiterhin führt es aus, welcher Fortschritt 2021 erreicht wurde.

(764) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Innenministerium einen Bericht vorgelegt hat. Er hält aber eine zeitnahe Information des Landtags für erforderlich. Andernfalls eröffnen die Berichte dem Parlament keine Möglichkeit zur Steuerung und Gestaltung.

(765) Den erreichten Fortschritten stellt das Innenministerium keine Ausgaben gegenüber. Im Rahmen eines Controllings sollten Ausgaben und erreichtes Teilergebnis in Beziehung zueinander gesetzt werden. Es sollte dargestellt werden, ob die Ausgaben noch im Plan liegen.

(766) Das Innenministerium stellt im Bericht zwar dar, welche wichtigen Meilensteine 2021 erreicht wurden. Es führt jedoch nicht aus, ob die jeweiligen Projekte im Zeitplan liegen.

(767) Das Innenministerium führt auch nicht aus, welche nächsten Schritte im Folgejahr verbindlich durchgeführt werden sollen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten die Berichte auch Auskunft darüber geben, wie das Projekt weitergeführt werden soll.

(768) Die Darstellung im Bericht ist für eine wirksame Steuerung zu undifferenziert. Risiken für die Einhaltung von Zeit- und Budgetplänen werden nicht dargestellt. Der Landesrechnungshof empfiehlt dies dringend. Zur besseren Übersicht sollte ein Ampelsystem eingeführt werden.

(769) Der Bericht enthält auch einen Abschnitt zur Entwicklung der IT-Gesamtausgaben. Diese sind im Soll und Ist für 2020 und 2021 für die IT-Ausgaben der Maßnahmegruppen 58/59 dargestellt. Zu den Schutzfondsmitteln führt der Bericht aus, dass in 2021 von den rd. 89 Mio. Euro bewilligten Kassenmitteln rd. 25 Mio. Euro verausgabt wurden. Als Ursache für den geringen Mittelabfluss führt der Bericht fehlende Kapazitäten von Fachpersonal bei der DVZ M-V GmbH und der Landesverwaltung an.

(770) Der Bericht kommt hinsichtlich des geringen Mittelabflusses zur gleichen Aussage wie der Landesrechnungshof.<sup>271</sup> Im übrigen ist der Abschnitt zu den IT-Ausgaben wenig aussagekräftig. Betrachtet werden nur die Haushaltsjahre 2020 und 2021. Schutzfondsmittel werden nicht detailliert dargestellt.

(771) Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine differenziertere Betrachtung der IT-Ausgaben vorzunehmen. Diese sollten auch in Bezug zum erreichten Ergebnis gesetzt werden. Ein Vergleich mit anderen öffentlichen Verwaltungen, z. B. hinsichtlich der IT-Ausgaben je Stelle könnte helfen, die Höhe der IT-Ausgaben einzuordnen.

(772) Die EntschlieÙung des Landtags wurde umgesetzt. Bei der Fortschreibung sollten die Empfehlungen des Landesrechnungshofes berücksichtigt werden.

(773) Das Innenministerium teilte mit, dass es die Einschätzung des Landesrechnungshofes weitgehend teile. Die Empfehlungen könnten in den geplanten Aufbau des IT-Controllings einfließen.

(774) Der Landesrechnungshof begrüÙt dies.

---

<sup>271</sup> Vgl. Abschnitt III.2.

## 5 Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Gästehäuser der Universitäten“

(Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 420-433)

**Der Landtag hat beschlossen: „In Bezug auf die Textzahlen 421 bis 426 wird die Landesregierung gebeten, beim Internationalen Begegnungszentrum (IBZ) eine Klärung der rechtlichen Beziehungen zwischen dem Trägerverein, der Universität und dem Land einschließlich der zukünftigen Lastenverteilung herbeizuführen.“<sup>272</sup>**

(1) Das Wissenschaftsministerium hat mitgeteilt, dass noch 2019 ein Gespräch zwischen dem damaligen Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, dem Finanzministerium sowie den Kanzlern der Universität Rostock und der HMT Rostock stattgefunden habe. Hierbei habe der Trägerverein weiterhin sein Interesse an der Eigentumsübertragung des betreffenden Grundstücks bekundet. Eine Einigung habe jedoch hinsichtlich der Finanzierung, insbesondere der Grunderwerbssteuer, nicht erzielt werden können. Infolge der Corona-Pandemie sei noch keine abschließende Bearbeitung möglich gewesen.

(2) Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass auch in den letzten vier Jahren keine Klärung stattgefunden hat. Der Verein bewirtschaftet das IBZ nunmehr seit rund 25 Jahren ohne Rechtsgrundlage.

**Der Landtag hat beschlossen: „Für das IBZ Greifswald sind zukünftig Mieten für die Gästewohnungen und die repräsentativen Veranstaltungsräume zu erheben bzw. anzupassen.“**

(3) Das Ministerium verweist auf die Stellungnahme der Universität Greifswald. Diese hat mitgeteilt, sie habe für die Gästewohnungen 2018 kostendeckende Mieten kalkuliert und die Berechnung 2022 aktualisiert. Diese Mieten gingen jedoch von einem modernisierten, intakten Zustand der Wohnungen aus. Der aktuelle Zustand des Gebäudes bleibe erheblich dahinter zurück.<sup>273</sup> Deshalb sei die Erhebung der kalkulierten Preise derzeit nicht möglich. Die Universität bemühe sich, die Wohnungen in einem vermietbaren Zustand zu halten. Zur Beseitigung der Mängel seien Handwerker hinzugezogen worden. Viele Probleme seien jedoch baulicher Natur. Diese könnten nur mit groß angelegten Sanierungsmaßnahmen behoben werden. Eine bereits geplante Baumaßnahme sollte in zwei Bauabschnitten zum 1. März 2023 starten. Aufgrund der angespannten Haushaltslage sowie prognostizierter Mehrkosten – die Gesamtkosten werden inzwischen auf ca. 3 Mio. Euro geschätzt – habe das Rektorat im Oktober 2022 den vorbereiteten Ausschreibungsprozess jedoch anhalten müssen. Es sei unklar, ob die Sanierung aus Mitteln der Universität finanzierbar sei. Die grundsätzliche Entscheidung für oder gegen die Baumaßnahme sei daher um ein halbes Jahr verschoben worden. Zum 1. Oktober 2022 seien dennoch die Warmmieten in Reaktion auf die drastisch gestiegenen Kosten für Fernwärme um durchschnittlich 36 % angehoben worden. In Abhängigkeit von der Entwicklung der Ener-

<sup>272</sup> Vgl. Drs. 7/4162, S. 37 und Plenarprotokoll 7/73, S. 60.

<sup>273</sup> Z. B. verschiedenste Wasserschäden, Schimmelbildung, Dachschaden, Lochbildung an Zimmerdecken des Neubaus.

giepreise sei eine weitere Anpassung der Mieten vorgesehen. Die Erhebung kostendeckender Mieten strebe die Universität nach der Sanierung des Hauses an.

Für die Nutzung der Veranstaltungsräume habe die Universität folgende Regelungen getroffen:

- Sofern eine Veranstaltung der Internationalisierung diene und offen für Bewohner\*innen des IBZ sei, werde keine Raummiete erhoben.
- Für eigene Veranstaltungen zahle die Universität Greifswald dann Raummiete, wenn die Veranstaltung keinen oder nur einen der beiden Aspekte „*Internationalisierung und offen für Bewohner\*innen des IBZ*“ erfülle.
- Werde eine Veranstaltung von einer universitätsexternen Einrichtung ausgerichtet und erfülle sie keinen oder nur einen der beiden Aspekte, so werde zusätzlich zur Raummiete die Mehrwertsteuer und ein Gewinnaufschlag erhoben.

Die Überlassung der Veranstaltungsräume des IBZ habe die Universität in Anlehnung an ihre Ordnung zur Überlassung von Hochschulräumen geregelt.

(4) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Universität Greifswald für die Gästewohnungen kostendeckende Mieten kalkuliert und die Betriebskosten angepasst hat. Positiv bewertet er auch die getroffenen Regelungen zur Nutzung der Veranstaltungsräume im IBZ einschließlich der Kostentragung. Die Ausführungen der Universität Greifswald zu den Problemen hinsichtlich der Sanierung des Hauses nimmt der Landesrechnungshof zur Kenntnis. Er geht davon aus, dass die Universität die notwendigen Maßnahmen für den Werterhalt der Immobilie schnellstmöglich ergreifen wird.

## 6 Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Nettoerlöse aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung im Bereich Fischerei“

(Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 512-534)

**Der Landtag hatte das Landwirtschaftsministerium gebeten „vor der anstehenden Neuverpachtung die aktuellen Rahmenbedingungen zu analysieren und die Ergebnisse in Verbindung mit dem Ziel einer nachhaltigen Gewässerbewirtschaftung bei der Festlegung der angemessenen Pachthöhe sowie weiterer Vertragsbedingungen zu berücksichtigen.“<sup>274</sup>**

(775) Die 2004 mit den Berufsfischern abgeschlossenen Pachtverträge über Fischereirechte des Landes, das heißt die Befugnis, in einem bestimmten Gewässer Fische zu fangen und sich anzueignen, endeten 2021. Der Landesrechnungshof hatte angefragt, nach der 18-jährigen Laufzeit die Rahmenbedingungen neu zu bewerten. Das Ministerium sollte insbesondere die Pachthöhe von durchschnittlich rd. 8,50 Euro je Hektar Wasserfläche und Jahr überprüfen. Dabei sollte auch festgestellt werden, ob die Gewässerbonitierung zur Feststellung der Ertragsfähigkeit als fischereifachliche Grundlage für die Ermittlung des Mindestpachtzinses weiterhin geeignet ist. Zudem sah der Landesrechnungshof die Chance zu klären, ob subjektive Faktoren in die Pachtzinsermittlung einfließen können. Dazu zählte er beispielsweise die Möglichkeiten des Angelkartenverkaufs oder der Wertschöpfung aus touristischer Nutzung der Pachtgewässer.

(776) Das Ministerium teilte nunmehr mit, es habe die Rahmenbedingungen analysiert. Im Ergebnis hätten sich diese nicht signifikant geändert. Die bisherige Gewässerbonitierung<sup>275</sup> bleibe fischereifachliche Grundlage für die Berechnung des Pachtzinses. Eine erneute landesweite Gewässerbonitierung wäre mit einem sehr hohen Aufwand verbunden gewesen. Demgegenüber seien Abweichungen von den bisherigen Ergebnissen nicht zu erwarten. Ab dem 1. Januar 2021 sei der Pachtzins um 10 % erhöht worden. Er sei letztlich im Ergebnis eines fischereipolitisch austarierten Kompromisses zwischen verminderter Ertragsfähigkeit einerseits und gesteigerten vermarktungsorientierten Aktivitäten der Fischereibetriebe andererseits festgelegt worden.

Zudem sei in die Fischereipachtverträge eine Regelung aufgenommen worden, nach der die Pachtzinshöhe auf der Grundlage des Verbraucherpreisindex für Deutschland angepasst werden könne. Neuverpachtungen seien ausgeschlossen worden. Ausschlaggebend für die Vergabe dieser Fischereirechte sei das Höchstgebot unter Beachtung eines Mindestgebots gewesen.

(777) Das Ministerium hat die Entschlüsse des Landtages umgesetzt. Es hat sich anhand der Hinweise im Vorfeld der langjährigen Neuverpachtung der Fischereirech-

<sup>274</sup> Drs.7/4162.

<sup>275</sup> Die Bonitierung von fischereilich genutzten Gewässern ist ein Verfahren, um diese in Ertragsklassen einzuteilen, die sowohl wirtschaftlich von Bedeutung sind (Fischbesatz), als auch unter naturschutzfachlichen Aspekten ermittelt werden.

te ausführlich und kritisch mit den aktuellen Rahmenbedingungen auseinandergesetzt. Auch der Landesrechnungshof sieht sein Anliegen erfüllt. Er hält die Anhebung des Pachtzinses um 10 % für akzeptabel, insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Kostensteigerungen. Zudem begrüßt er die vertraglich vereinbarte Anpassung des Pachtzinses über den Verbraucherindex während der langjährigen Vertragslaufzeit.

**Der Landtag hatte das Ministerium gebeten, „die Höhe der Entgelte, insbesondere des Mindestnutzungsentgelts je Nutzungsvertrag, für die Nutzung von Kleinstgewässern zum Gebrauch von Bootsstegen, Bootshäusern und Boots Liegeplätzen zu überprüfen.“<sup>276</sup>**

(778) Die Höhe der Nutzungsentgelte war zum Zeitpunkt der Prüfung an eine Verwaltungsvorschrift des Bundes aus 1987 angelehnt. Das Ministerium hatte diese im Gegensatz zum Bund nicht geändert. Bei über 60 % der Nutzungsverträge deckten die Einnahmen nicht einmal die Leistungsvergütung der Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH für die Vertragsverwaltung. Der Landesrechnungshof hatte das Ministerium gebeten, die Höhe der Nutzungsentgelte zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

(779) Das Ministerium erklärte, es habe die Überprüfung vorgenommen. Die Nutzungsentgelte seien unter Berücksichtigung der Verwaltungskosten und nach einem Vergleich mit anderen Bundesländern und dem Bund um 29 Euro auf 80 Euro je Vertrag und Jahr angehoben worden. Dieser Betrag sei kostendeckend und entspreche dem vollen Wert. Zudem sei eine Anpassung alle zwei Jahre vertraglich vorgesehen. Eine entsprechende Formulierung sei in den Mustervertrag aufgenommen worden. Bisher seien 467 und somit etwas mehr als ein Drittel (38,5 %) der Verträge mit Mindestnutzungsentgelt angepasst worden. Eine vollständige Umstellung aller 1.211 bestehenden Verträge mit Mindestnutzungsentgelt könne nur unter Beachtung der Vertragslaufzeiten erfolgen.

Derzeit würden die Nutzungsentgelte auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen der Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH und dem Ministerium erhoben. Eine landeseigene Entgeltregelung gäbe es noch nicht.

(780) Das Ministerium hat die Entschlüsselung des Landtages in weiten Teilen umgesetzt. Der Landesrechnungshof begrüßt die Entscheidung des Ministeriums zur Anhebung des Mindestnutzungsentgeltes und der künftig zweijährigen Anpassung. Nicht zufrieden stellen darf jedoch das Tempo der Vertragsumstellung. Fünf Jahre nachdem der Landesrechnungshof festgestellt hatte, dass die Entgelte nicht einmal die Kosten des Landes decken, hat die Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH erst ein Drittel der Altverträge mit Mindestnutzungsentgelt geändert. Ein Einnahmefizit besteht fort.

Das Ministerium ist aufgefordert zu prüfen, wie die Umstellung auf das höhere Mindestnutzungsentgelt beschleunigt werden kann.

Der Landesrechnungshof hält eine landeseigene Entgeltregelung für sinnvoll.

---

<sup>276</sup> Drs. 7/4162.

**Der Landtag hatte das Ministerium gebeten, „die Regelungen zur Leistungsvergütung der Landgesellschaft zu prüfen und dem Finanzausschuss des Landtages im I. Quartal 2020 über die Ergebnisse zu berichten.“<sup>277</sup>**

(781) Die Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH erhielt 2016 für die Verpachtung der Fischereirechte eine Vergütung von rd. 24 % der Erträge aus den Fischereipachtverträgen mit den Berufs- und Freizeitfischern. Für die Verwaltung der Nutzungsverträge erhielt die Landgesellschaft rd. 69 % der Erträge aus Nutzungsentgelten. Der Landesrechnungshof erachtete die Anteile für erheblich zu hoch.

(782) Das Ministerium hatte ausgeführt, es habe die Regelungen zur Leistungsvergütung umfänglich geprüft. Im Ergebnis sei die Vergütung für die Verpachtung der Fischereirechte bei ca. 20 % geblieben. Für die Verwaltung der gesamten Nutzungsverträge<sup>278</sup> reduziere sich der Anteil von rd. 69 % auf 41 % der Erträge aus Nutzungsentgelten. Der niedrigere Prozentsatz werde erreicht, sobald die Anpassung aller Nutzungsverträge mit Mindestnutzungsentgelt abgeschlossen sei. Diese Festlegungen würden nach Ablauf von fünf Jahren seit Änderung des Geschäftsbesorgungsvertrags 2023 überprüft werden. Etwaig notwendige Änderungen würden ab 1. Januar 2024 erfolgen.

(783) Das Ministerium hat die Entschlüsselung des Landtages umgesetzt. Der Landesrechnungshof sieht mit der Überprüfung und den vorgenommenen Änderungen seine Forderungen erfüllt. Gleichwohl weist er darauf hin, dass die als angemessen angesehene Leistungsvergütung von 41 % erst nach der vollständigen Umstellung aller Nutzungsverträge mit Mindestnutzungsentgelt (vgl. Tz. 779) erreicht wird. Eine zügigere Realisierung ist daher angezeigt. Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, die Umsetzung der Festlegungen im geänderten Geschäftsbesorgungsvertrag nach fünf Jahren zu überprüfen.

---

<sup>277</sup> Drs. 7/4162.

<sup>278</sup> Also nicht nur die Verträge mit Mindestnutzungsentgelt.



## 7 Entschliessung des Landtags zum Beitrag „Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben, Verbeamtung von Lehrkräften“

(Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 76-104)

Der Landtag hat beschlossen: Die Landesregierung wird gebeten, *„vor dem Hintergrund der Altersstruktur in der Landesverwaltung zeitnah ein neues Personal-konzept zu erarbeiten, um ein planbares Vorgehen und eine belastbare Grundlage für die zukünftige Haushaltsplanung der Landesregierung und die Haushaltsbera-tungen im Landtag zu gewährleisten. Das Personalkonzept sollte insbesondere fol-gende Bestandteile umfassen:*

- a) eine Verpflichtung zur Aufgabenkritik, Geschäftsprozessoptimierung und Stellenbedarfsberechnung,*
- b) eine Verpflichtung zur durchgehenden Digitalisierung von Geschäftsprozes-sen einschließlich der Automatisierung geeigneter Geschäftsprozesse oder Teilprozesse,*
- c) die Berücksichtigung eines temporären Mehraufwands für die Digitalisie-rung der Verwaltung und*
- d) die Berücksichtigung der Auswirkungen der Digitalisierung auf die mittel- und langfristige Stellenentwicklung sowie auf Aus- und Fortbildung.“*

(784) Am 17. Januar 2023 hat das Kabinett die Umsetzung des unter Federführung des Finanzministeriums entwickelten Konzepts für ein Zentrales Nachbesetzungs-verfahren beschlossen. Es umfasst strukturelle und qualitative Maßnahmen, um die Handlungsfähigkeit der Landesverwaltung zu sichern und die Attraktivität des Arbeit-gebers „Land MV“ zu steigern.

Es gliedert sich in vier Module:

1. Modernisierungs- und Optimierungskonzepte (MOK<sup>279</sup>),
2. Demografie-Stellenpool und Modernisierungsfonds,
3. qualitative Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität und
4. Schonbereiche in ausgewählten Feldern.<sup>280</sup>

In einem ersten Schritt sollten alle Ministerien bis zum 31. März 2023 für sich und ihren Geschäftsbereich ein übergreifendes MOK vorlegen. Dieses soll von der MV Be-

---

<sup>279</sup> Im MOK soll dargelegt werden, welche strukturellen Veränderungen in den Ministerien und Geschäfts-bereichen in den nächsten Jahren erforderlich sind. Es sollen die Schwerpunkte und die messbaren strategischen Ziele dargelegt werden, die in den jeweiligen Geschäftsbereichen erforderlich sind, da-mit das Ziel „Zukunftsfähigkeit 2030“ erreicht werden kann.

<sup>280</sup> Staatskanzlei, Polizei und berufs- sowie allgemeinbildende Schulen sind von bestimmten Regelungen des zentralen Nachbesetzungsverfahrens ausgenommen.

ratung<sup>281</sup> geprüft und dem Lenkungsausschuss „Zukunft der Verwaltung“ vorgelegt werden.

Darüber hinaus soll für die Haushaltsjahre 2024 bis 2030 jährlich ein Anteil freier Stellen und Stellenanteile in den Demografie-Stellenpool überführt werden. Diese Stellen sind für die Bewirtschaftung gesperrt, so dass keine Sach- und Personalausgaben entstehen.

Ab 2023 sollen jährlich 20 Mio. Euro für einen Modernisierungsfonds zur Verfügung gestellt werden. Diese Mittel sind für Projekte zur Verwaltungsmodernisierung und für qualitative Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität bestimmt.

Ein MOK ist Voraussetzung, um Mittel aus dem Modernisierungsfonds in Anspruch nehmen zu können.

Das zentrale Nachbesetzungsverfahren soll erstmalig zum Ende des 3. Quartals 2025 evaluiert werden. Erst dann wird sich zeigen, ob die geplanten Maßnahmen erfolgreich sind und das Ziel – die Handlungsfähigkeit der Landesverwaltung zu sichern und die Attraktivität des Arbeitgebers „Land MV“ zu steigern – erreicht werden kann.

(785) Der Landesrechnungshof begrüßt die konzeptionellen Ansätze der Landesregierung. Insbesondere die Verknüpfung von demografischer Herausforderung, Organisationsentwicklung und Digitalisierung ist ein erster, wichtiger Schritt.

Allerdings vermisst er ein Konzept, das die Vielzahl an Einzelmaßnahmen ganzheitlich betrachtet und in den Kontext der Ziele stellt, die die Landesregierung erreichen möchte. Zudem fehlen im zentralen Nachbesetzungsverfahren wichtige Aussagen, z. B. zur Fortbildung der Beschäftigten in der Landesverwaltung. Das Finanzministerium benötigt die Kooperation aller Ministerien. Es bedarf insbesondere der Mitwirkung des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung, da dieses für wesentliche Aspekte des Konzepts zuständig ist. Dies betrifft die Aus- und Fortbildung sowie Personalentwicklung, das Dienstrecht und die Digitalisierung der Verwaltung.

(786) Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, ein übergreifendes Konzept zu erarbeiten, das in Zukunft die Handlungsfähigkeit der Verwaltung tatsächlich gewährleisten kann und die Aufgabenerfüllung sichert. Neben der strategischen Personalplanung müssen auch andere Handlungsfelder betrachtet werden. Dies betrifft u. a. die Digitalisierung, die Organisation und die Aufgabenkritik.<sup>282</sup>

(787) Die Entschließung des Landtages ist bisher nur teilweise umgesetzt.

(788) Das Finanzministerium führte aus, dass die Landesverwaltung eine klare Strategie verfolge. Die Verantwortung für die Umsetzung der Maßnahmen verteile sich auf mehrere Ressorts. Es sei ein Programmcontrolling aufgesetzt worden, welches die Umsetzung der Modernisierungsprogramme überwache.

Das zentrale Nachbesetzungsverfahren sei ein komplexes Maßnahmenpaket als Teil der Gesamtstrategie. Es stelle einen für alle Beteiligten tragfähigen Kompromiss dar.

<sup>281</sup> Die MV-Beratung ist im Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern angesiedelt. Sie soll eine verwaltungsinterne Organisationsberatung durchführen. Schwerpunkt sind Projektmanagement und Geschäftsprozessoptimierung.

<sup>282</sup> Vgl. Abschnitt III.1.

Im Unterschied zu früheren Personalkonzepten sei der Fokus nicht mehr auf Einsparziele ausgerichtet. Vielmehr solle sichergestellt werden, dass die notwendigen Aufgaben mit den vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen erledigt werden.

(789) Der Landesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen der Landesregierung. Auch er hält es für erforderlich, die Aufgabenerledigung sicherzustellen. Angesichts des erkennbaren Trends, neue Stellen zu schaffen, darf das Einsparziel nicht aus den Augen verloren werden.

Der Landesrechnungshof bedauert, dass die Vielzahl an Maßnahmen und Teilkonzepten nicht in einem Gesamtkonzept zusammengefasst sind. Zudem vermisst er eine Darstellung, welche operationalisierten Ziele mit welchen Maßnahmen erreicht werden sollen.

## 8 Entschließungen des Landtags zum Beitrag: „Migration auf Windows 10 und MS Office 2016“

(Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 127–151)

**Der Landtag hat beschlossen: „Das Energieministerium wird gebeten, die Abhängigkeit der Landesverwaltung von Softwareanbietern zu untersuchen, daraus resultierende Risiken zu bewerten sowie die Möglichkeiten einer stärkeren Nutzung von Open-Source-Lösungen zu prüfen und dem Ausschuss für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung sowie dem Finanzausschuss bis zum 31. Dezember 2021 schriftlich über die Ergebnisse zu berichten.“**

(790) Der Landesrechnungshof hatte sich mit der Frage beschäftigt, ob und wie Open Source einen Beitrag leisten kann, die digitale Souveränität<sup>283</sup> der Landesverwaltung zu erhöhen.<sup>284</sup> Er hatte empfohlen, dass das seinerzeit zuständige Energieministerium die Abhängigkeit der Landesverwaltung von Softwareanbietern analysieren und Risiken dieser Abhängigkeit bewerten sollte. Weiterhin hatte er empfohlen, dass das Energieministerium die Einsatzmöglichkeiten von Open-Source-Produkten prüft und Open-Source-Lösungen erprobt.<sup>285</sup>

### 1 Schriftlicher Bericht an den Innenausschuss

(791) Das Innenministerium teilte mit, dass es dem Innenausschuss 2022 schriftlich berichtet habe.

(792) Es hatte im März 2022 den Entwurf dieses Berichts dem Landesrechnungshof übersandt. Der Landesrechnungshof hatte zum Berichtsentwurf im April 2022 Stellung genommen. Er hatte kritisiert, dass das Innenministerium bei seiner Analyse nicht die Bereiche:

- Hardware<sup>286</sup>,
- Anwendungssoftware und Systemsoftware (z. B. Antivirussoftware),
- Serverbetriebssysteme,
- Datenbanken und

<sup>283</sup> Digitale Souveränität beschreibt die Fähigkeit von Einzelpersonen und Organisationen, ihre Rolle(n) in der digitalen Welt unabhängig, autonom und selbstbestimmt auszuüben. Sie sichert Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungskompetenzen im digitalen Raum. Außerdem leistet digitale Souveränität einen Beitrag, Daten, Informationen und digitale Identitäten zu kontrollieren und zu schützen.

<sup>284</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, S. 61.

<sup>285</sup> Ebd.

<sup>286</sup> Z. B. die Entkopplung von Netzwerkhard- und -software, d. h. die Möglichkeit, Netzwerkhardware mit einem frei wählbaren offenen Netzwerkbetriebssystem zu betreiben.

- Clouddienste<sup>287</sup> einschließlich Social Media<sup>288</sup>

einbezogen hat.

(793) Weiterhin hatte er kritisiert, dass eine Risikoabwägung nicht erfolgte. Das Innenministerium hatte einseitig nur die Risiken beim Einsatz von Open Source dargestellt. Die Risiken beim Einsatz proprietärer<sup>289</sup> Software hat es nicht betrachtet.

(794) Der Bericht enthielt keine Aussagen zu Problemen, die – auch im Hinblick auf die Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung – unverzüglich zu lösen sind. Dies betrifft z. B. den rechtmäßigen und sicheren Betrieb von Windows 10 und MS Office sowie der absehbare Ablösungsbedarf von Windows 10 als Arbeitsplatz-Betriebssystem.

(795) Das Innenministerium teilt hierzu mit, dass es die Hinweise zum Berichtsentwurf bei der Umsetzung des Programms ZENTRA berücksichtigen werde.

(796) ZENTRA betrifft den standardisierten Arbeitsplatz. Die Abhängigkeit der Landesverwaltung besteht aber auch in anderen Bereichen des Einsatzes von Informationstechnik. Zudem hat das Innenministerium mitgeteilt, dass es bei ZENTRA keine Open-Source-Technologien nutzen werde. Demzufolge wird es die Hinweise des Landesrechnungshofes, die Nutzung von Open Source zu prüfen, nicht berücksichtigen.

(797) Die Entschlüsselung des Landtags wurde nicht vollständig umgesetzt.

## 2 Mündlicher Bericht im Finanzausschuss

(798) Das Innenministerium teilt weiterhin mit, dass es am 5. Mai 2022 im Finanzausschuss mündlich berichtet habe. Es habe vorgetragen, dass die Landesverwaltung im Bereich der Arbeitsplatzprodukte von Produkten eines US-amerikanischen Anbieters abhängig sei. Die Abhängigkeit ließe sich nur in einem mit den Partnern Bund, Länder und Kommunen eng abzustimmenden Großprojekt auflösen. Dies bedürfe einer Entscheidung des Landtags. Ein solches Großprojekt könne erst nach Abschluss der derzeit laufenden Großprojekte (ZENTRA, eAkte, OZG) umgesetzt werden. Die Interoperabilität der in der Landesverwaltung eingesetzten Software mit denen der übrigen Verwaltungsträger müsse gewährleistet bleiben.

---

<sup>287</sup> Ein Clouddienst bezeichnet eine Dienstleistung, bei der der Zugriff auf IT-Ressourcen über das Internet auf Abruf möglich ist. Diese Ressourcen können beispielsweise Rechenleistung, Speicherplatz oder Anwendungen umfassen. Beispiele für Clouddienste sind Videokonferenzen wie Webex, Suchmaschinen wie Google, Cloud-Speicher wie Dropbox oder Google Drive, Cloud-basierte E-Mail-Dienste wie Gmail oder Office 365 Outlook Online oder Dienste, die Kartendaten und Navigationsfunktionen bereitstellen wie Google Maps.

<sup>288</sup> Der Begriff Social Media beschreibt Webseiten und Apps, über die Nutzer Inhalte (Content) erzeugen, teilen und sich vernetzen können. Ein zentrales Merkmal ist die soziale Interaktion zwischen den Nutzern (Many-to-many-Kommunikation). Über die Inhalte findet ein permanenter, zeitlich unbegrenzter Austausch mit anderen statt. Beispiele sind Facebook, Tiktok, Twitter, Instagram.

<sup>289</sup> Proprietäre Software ist Software im Eigentum von Einzelpersonen oder Organisationen, deren Nutzung durch andere in der Regel nur über kostenpflichtige Lizenzen möglich ist.

(799) Der Landesrechnungshof begrüßt eine Zusammenarbeit mit dem Bund, den übrigen Bundesländern und den Kommunen. Hierzu existieren bereits verschiedene Projekte und Initiativen.<sup>290</sup> Einer Entscheidung des Landtages bedarf es nicht.

Die Landesregierung ist verantwortlich für die Rechtmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Informationstechnik. Der Verweis auf den Landtag, den Bund, andere Bundesländer oder die Kommunen darf nicht zu einer Verlagerung dieser Verantwortung führen.

Wenn das Innenministerium zunächst die Großprojekte wie ZENTRA, eAkte und OZG durchführen wird, bindet es die Landesverwaltung für einen langen Zeitraum weiterhin an bestimmte Hersteller und/oder Produkte. Dies vertieft die Abhängigkeit.

(800) Das Innenministerium führt aus, dass es die Einschätzung des Landesrechnungshofs, die Entschließung des Landtags sei nicht vollständig umgesetzt, nicht teile. Es verweist auf seinen Bericht zur Nutzung von OpenSource. Dass der Landesrechnungshof zu den Inhalten des Berichts anderer Auffassung sei, führe nicht dazu, dass die Entschließung nicht umgesetzt worden wäre.

Das Ministerium widerspricht der Forderung, die Landesverwaltung müsse sich bereits mit dem Programm ZENTRA vollumfänglich aus Abhängigkeiten von US-amerikanischen Software-Anbietern lösen. Dies missverstehe die hohe Komplexität, die bereits in der Homogenisierung, Standardisierung und Zentralisierung der bestehenden IT-Landschaft bestehe.

(801) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Innenministerium berichtet hat. Im Bericht fehlen jedoch wesentliche Aussagen und Analysen, die der Landtag im Text der Entschließung ausdrücklich gefordert hatte. Insoweit ist der Bericht unvollständig.

Der Landesrechnungshof bezweifelt nicht, dass die Einführung von ZENTRA hohe Ansprüche an das Innenministerium stellt. Darauf deutet schon hin, dass das Innenministerium bereits seit mehr als fünf Jahren an der Einführung des standardisierten Arbeitsplatzes als MV-PC bzw. ZENTRA arbeitet. Der einheitliche IT-Arbeitsplatz soll aber die nächsten Jahre in der Landesverwaltung eingesetzt werden. Mit seiner Entscheidung gegen die Nutzung von Open Source vertieft das Innenministerium die Abhängigkeit von bestimmten Produkten und Herstellern. Zudem bestehen aus Gründen des Datenschutzes und der Informationssicherheit Bedenken, bestimmte Produkte künftig einzusetzen.

(802) Der Landesrechnungshof sieht einen dringenden Handlungsbedarf, die Abhängigkeit von bestimmten Herstellern und/oder Produkten aufzulösen und Digitale Souveränität zu gewährleisten.

(803) Das Innenministerium verweist auf seine wiederholt vertretene Auffassung, dass digitale Souveränität aufgrund des benötigten Handlungsspielraums als Bundesland einerseits und der Anforderungen an die bundesweite Interoperabilität an-

---

<sup>290</sup> Z. B. das Projekt „Souveräner Arbeitsplatz“, die Deutsche Verwaltungscloud, die Strategie zur Stärkung der Digitalen Souveränität für die IT der Öffentlichen Verwaltung (IT-Planungsrat), die „Open Source Software Strategy 2020 – 2023“ der Europäischen Kommission.

dererseits nur gemeinsam mit Bund und Ländern bzw. im Gesamtkontext der Europäischen Union umgesetzt werden könne.

(804) Der Landesrechnungshof stimmt dem Innenministerium zu, dass ein abgestimmtes Vorgehen des Bundes und der Länder zielführend ist. Hierzu bestehen bereits verschiedene Projekte wie z. B. das Projekt „Souveräner Arbeitsplatz“ oder die deutsche Verwaltungscloud. So bietet z. B. ein öffentlicher IT-Dienstleister einen Open-Source-basierten Arbeitsplatz an. Ein abgestimmtes Vorgehen entbindet das Land nicht von seiner Verantwortung.

(805) Die Landesverwaltung kann über wesentliche Teile des IT-Einsatzes selbstständig entscheiden. Das Innenministerium ist zuständig und verantwortlich, einen rechtmäßigen, wirtschaftlichen und nachhaltig finanzierbaren Einsatz der IT in der Landesverwaltung sicherzustellen. Diese Verantwortung kann nicht auf andere Ebenen abgeschoben werden.

## 9 Entschließung des Landtags zur Prüfung „Einnahmen und Ausgaben für die Beseitigung und die Vernichtung von Kampfmitteln“

(Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 430-476)

**Der Landtag hat beschlossen: „In Bezug auf die Textzahlen 448 bis 455 werden das Ministerium für Inneres und Europa, das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung sowie das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt gebeten, die Empfehlungen des Landesrechnungshofes hinsichtlich rechtlicher Regelungsbedarfe für Planfeststellungs- und Baugenehmigungsverfahren sowie für Anlagenzulassungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz zu prüfen.“<sup>291</sup>**

(806) Das Innenministerium teilte mit, die Thematik „rechtlicher Regelungsbedarfe für Baugenehmigungsverfahren“ sei im erarbeiteten Entwurf der Kampfmittelverordnung aufgegriffen worden. Die Hausabstimmung des Entwurfs sei abgeschlossen und es werde nun die Ressortabstimmung eingeleitet. In Abhängigkeit von der Lösung für das Baurecht werde die Notwendigkeit einer Einbeziehung des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt für das Immissionsschutzrecht geprüft. Bislang gehe das Innenministerium davon aus, dass mit einer allgemeinen Regelung in der Kampfmittelverordnung beide Rechtsbereiche abgedeckt wären. Vor dem Beginn „boden-eingreifender Maßnahmen“ sei dann eine etwaige Kampfmittelbelastung anhand des Kampfmittelkatasters zu prüfen.

Das Innenministerium weist darauf hin, dass die Ordnungsbehörden, denen ein Zugang zum Kampfmittelkataster eingeräumt worden sei, diesen (weiter) nutzen könnten. Die Nutzung könne auch im Rahmen ihrer Prüfungen für Planfeststellungs- und Baugenehmigungsverfahren sowie für Anlagenzulassungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz erfolgen.

(807) Mehr als zwei Jahre nach der Entschließung ist die vom Landtag geforderte Prüfung des rechtlichen Regelungsbedarfs für Planfeststellungs- und Baugenehmigungsverfahren sowie für Anlagenzulassungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz noch nicht abschließend erfolgt. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Kampfmittelverordnung aus 1993 stammt und seither weder aktualisiert noch angepasst wurde. Die Verordnung ist seit Jahren überarbeitungsbedürftig. Darüber hinaus ist die organisatorische Einbettung des Verdachtsflächenkatasters für Kampfmittel (Kampfmittelkataster) in die Verordnung bisher nicht erfolgt. Die Nutzungsberechtigung und das Verfahren für Auskünfte aus dem Kataster sind nicht geregelt. Bereits im Rahmen des Prüfungsverfahrens von 2019 und erneut bei der Anhörung zum Landesfinanzbericht 2020 hatte das Innenministerium eine Novellierung der Verordnung angekündigt.<sup>292</sup>

Der Landesrechnungshof fordert das Innenministerium auf, die notwendigen Anpassungen nun zügig voranzutreiben und die Novellierung der Kampfmittelverordnung

<sup>291</sup> Vgl. Drs. 7/5579 und Beschlussprotokoll 7/105.

<sup>292</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 430 ff.



umzusetzen. Die Nutzung des Kampfmittelkatasters ist zu normieren und die Einbindung in die Verordnung zu prüfen. Eine Regelung zur verpflichtenden Einsichtnahme in das Kataster bei Planfeststellungs- und Baugenehmigungsverfahren sowie bei Anlagenzulassungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz ist – wie in der Entscheidung vom Landtag erbeten – zeitnah zu prüfen und umzusetzen. Die Einbindung des Landwirtschaftsministeriums für den Bereich des Immissionsschutzrechts hält der Landesrechnungshof für erforderlich.

(808) Der Landesrechnungshof hält ergänzend die Festlegung von Rahmenregelungen für die Kampfmittelräumung für notwendig. Soweit diese nicht in der Verordnung selbst geregelt werden können, sollte das Innenministerium diese z. B. durch Erlass regeln. Auf die vom Bund für seine Vorhaben erstellten umfangreichen „Arbeitshilfen Kampfmittelräumung“<sup>293</sup> wird erneut hingewiesen. Diese Richtlinie definiert den Rahmen der Kampfmittelräumung, um eine einheitliche, kostengünstige und nachhaltige Kampfmittelräumung zu gewährleisten.

(809) Der Landesrechnungshof hat das Innenministerium zusätzlich um Auskunft zum Sachstand der angekündigten Überarbeitung der Kampfmittelbeseitigungskostenverordnung (KaBeKostVO) gebeten.

(810) Das Innenministerium teilte mit, ein Entwurf zur angekündigten Überarbeitung der KaBeKostVO liege vor. Dieser werde derzeit noch zwischen dem Fachreferat und dem Munitionsbergungsdienst im LPBK M-V abgestimmt. Zuletzt sei noch der Gebührenerlass 2022/2023 abgewartet worden, so dass nunmehr noch Gebührensätze anzupassen seien. Aus Gründen der gebotenen Eilbedürftigkeit sei zunächst die Überarbeitung des Gebührenverzeichnisses beabsichtigt. Perspektivisch werde jedoch die Einbeziehung des Regelungsgegenstandes in die (allgemeine) Kostenverordnung Innenministerium erwogen und geprüft.

(811) Die KaBeKostVO vom 21. Februar 2005 in der Fassung vom 19. Oktober 2012 regelt die Kosten für die Kampfmittelbeseitigung sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach. Das Gebührenverzeichnis als Anlage zur KaBeKostVO datiert ebenfalls vom 19. Oktober 2012. Die Gebühren sind im Regelfall jährlich der Kostenentwicklung anzupassen. Dies ist seit dem 19. Oktober 2012 unterblieben.

Der Landesrechnungshof mahnt die Anpassung des Gebührenverzeichnisses an den derzeitigen Kostenstand dringend an. Nach § 34 Abs. 1 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, die Kostenverordnung für die Kampfmittelbeseitigung auch dem Grunde nach zu überarbeiten. Es sollte eine klare Grundsatzentscheidung darüber aufgenommen werden, ob und unter welchen Voraussetzungen Grundstückseigentümer und/oder Vorhabenträger für die Kosten der Kampfmittelräumung haften. Ein in der KaBeKostVO geregelter Sonderfall der Ausnahme von der Gebührenfreiheit sollte überprüft werden. Die Überprüfung ist aufgrund der Unklarheit des Normzwecks und der Frage der Praktikabilität im Rahmen der Überarbeitung der Kostenverordnung erforderlich. Das Innenministerium hatte zugesagt,

---

<sup>293</sup> Vgl. „Baufachliche Richtlinien Kampfmittelräumung (BFR KMR), Arbeitshilfen zur Erkundung, Planung und Räumung von Kampfmitteln auf Liegenschaften des Bundes“, abzurufen auf der Internetseite: [www.arbeitshilfen-kampfmittelraeumung.de](http://www.arbeitshilfen-kampfmittelraeumung.de).

bei der beabsichtigten Überarbeitung der Kostenverordnung die Hinweise des Landesrechnungshofes in die Prüfung einzubeziehen. Die Prüfung der Kostenverordnung dem Grunde nach ist bisher unterblieben. Der Landesrechnungshof mahnt auch diese dringend an.

(812) Das Innenministerium teilte zusätzlich mit, dass das zuständige Fachreferat II 450 seit 2020 intensiv in die Bewältigung der Corona-Pandemie einbezogen sei. Die Bewältigung der Auswirkungen des Ukraine-Krieges und der Energiekrise seien 2022 dazugekommen. Dies sei mit vielen neuen Tätigkeitsfeldern und verstärkten bisherigen Aufgaben verbunden. Hinzu käme, dass seit Anfang 2022 durchgängig vier Mitarbeiter des Referats im Landeskoordinierungs- und Unterstützungsstab beim Innenministerium gebunden seien. Für die übrigen Mitarbeiter hätten sich die regulären in ihrer Intensität zugenommenen Aufgaben entsprechend weiter verdichtet. Insoweit bitte das Innenministerium um Verständnis, dass die berechtigten Erwartungen des Landesrechnungshofes an einer zügigen Bearbeitung seiner Hinweise und Empfehlungen nicht haben eingehalten werden können. Die zwingende Priorisierung der Aufgaben habe dies verhindert.

(813) Die seit Jahren ausstehenden Anpassungen von Kampfmittelverordnung und zugehöriger Kostenverordnung sowie die nun verzögerte Umsetzung der Entschließung des Landtages beanstandet der Landesrechnungshof. Die Priorisierung anderer Aufgaben kann nicht über einen langen Zeitraum zu einer mangelnden Sorgfalt bei der Sicherstellung des organisatorischen und rechtlichen Rahmens der Kampfmittelräumung führen.

Die Bergung und Beseitigung von Kampfmitteln, die Vergabe von Kampfmittelräumungsaufgaben an Dritte und die Beaufsichtigung der Räumung sind wichtige Aufgaben des Munitionsbergungsdienstes. Durch die besonderen Gefahren von Waldbränden mit Kampfmittelexplosionen haben diese Aufgaben in den letzten Jahren eine besondere Brisanz erhalten. Die Aufgabenwahrnehmung des Munitionsbergungsdienstes erfordert einen klaren rechtlichen und organisatorischen Rahmen. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die notwendigen Gebühren und der Auslagenersatz für Amtshandlungen dem Grunde und der Höhe nach vollständig erhoben werden. Der Landesrechnungshof fordert das Innenministerium auf, die vom Landtag erbetene Prüfung der rechtlichen Regelungsbedarfe sowie die Anpassungen von Kampfmittelverordnung und zugehöriger Kostenverordnung zeitnah umzusetzen.



## VII. Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes

### 1 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Nettoerlöse aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung im Bereich Fischerei“

(Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 512-534)

**Der Landesrechnungshof hielt nicht für ausreichend, wie das Landwirtschaftsministerium die Aufgabenwahrnehmung und Leistungsabrechnung der Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH prüfte. Er hatte gefordert, den Geschäftsbesorgungsvertrag wegen fehlender Aufsichts- und Durchgriffsrechte inhaltlich entsprechend anzupassen. Die Prüfungs- und Kontrolldichte sollte erhöht werden.**

(814) Auf Nachfrage führte das Ministerium aus, dass die zu Recht festgestellten Aufsichtsdefizite durch Personalmangel begründet seien. Im Nachgang zur Prüfung sei deshalb umstrukturiert worden, um den Bereich Liegenschaftsmanagement zu verbessern. Die Organisation dieses Aufgabenbereichs habe sich als aufwendig und komplex erwiesen. Zudem habe es im Zuge der Grundsteuermeldung des Landes Mecklenburg-Vorpommern einen umfangreichen und arbeitsintensiven Projektauftrag des Finanzministeriums gegeben. Diese Verpflichtungen seien abgearbeitet. Nunmehr könne der Schwerpunkt der Arbeit auf die Umsetzung der Vorgaben des Landesrechnungshofes gelegt werden. Das Ministerium beabsichtige, bis zum Jahresende 2023 in Zusammenarbeit mit dem Internen Revisionsdienst eine Dienstanweisung zu erarbeiten. Aus dieser würden sich die notwendigen Aufsichts- und Durchgriffsrechte gegenüber der Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH (gegebenenfalls auch in Ergänzung des Geschäftsbesorgungsvertrags) sowie die Festlegung entsprechender Prüfungs- und Kontrollmaßstäbe bzw. -verfahren ergeben.

(815) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, Änderungen bezüglich des Aufsichtsverfahrens gegenüber der Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH herbeizuführen. Das Ergebnis der bisherigen Bemühungen ist jedoch noch nicht zufriedenstellend. Ende 2023 werden seit der Prüfung des Landesrechnungshofes fünf Jahre vergangen sein. In diesem Zeitraum ist es dem Ministerium nicht gelungen, die Aufsichtsdefizite abzubauen. Es kann seit Jahren nicht sicher stellen, dass die Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH die Vorgaben des Geschäftsbesorgungsvertrags beachtet. Ebenso bleibt unsicher, ob die Landgesellschaft die Verwaltung, Erhaltung und Verwertung der landeseigenen Gewässer sowie der landeseigenen Fischereirechte auf Bundeswasserstraßen auftragsgemäß durchführt.

## **2 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Zuwendungen an einen kulturellen Verein“**

**(Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 555-584)**

**Aufgrund jährlich wiederkehrender Zuwendungen an einen kulturellen Verein für die Wahrnehmung seiner satzungsmäßigen Aufgaben hielt es der Landesrechnungshof für geboten, diesen institutionell zu fördern. Des Weiteren sollte das für Kultur zuständige Ministerium sowohl das Antrags- als auch das Mittelanforderungsverfahren effektiver gestalten. Es sollte außerdem sicherstellen, dass die Verwendungsnachweise geprüft werden.**

**Den geförderten Verein hatte der Landesrechnungshof aufgefordert, die erheblichen Mängel in den Geschäftsordnungen zu beseitigen und für eine ordnungsgemäße Führung der Bargeldkassen zu sorgen.**

### **1 „Etikettenschwindel“ bei der Zuwendungsart**

(816) Der Verein erhält jährlich Zuwendungen für die Wahrnehmung seiner satzungsmäßigen Aufgaben als Projektförderung. Der Landesrechnungshof hatte beanstandet, dass mit der Deklaration der faktisch institutionellen Förderung als Projektförderung (sog. quasi-institutionelle Förderung) ein „Etikettenschwindel“ stattfindet. Dieser führt dazu, dass zuwendungsrechtliche Regelungen für die institutionelle Förderung umgangen werden. Der Landesrechnungshof hielt es daher für geboten, den Verein künftig institutionell zu fördern.

Das Ministerium sah sich in seiner Auffassung bestätigt. Für die Aufnahme des Vereins in die institutionelle Förderung erhielt es in der Vergangenheit jedoch keine Zustimmung des Finanzministeriums. Es wollte diese weiterhin anstreben.

(817) Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe sich im Rahmen der Haushaltsverhandlungen fortgesetzt um eine institutionelle Förderung bemüht. Dies sei jedoch erfolglos geblieben. Das Finanzministerium sei nur zur Gewährung einer institutionellen Förderung bereit, wenn dafür an anderer Stelle eine solche entfalle. Deshalb bestehe auch künftig keine Aussicht auf Erfolg.

(818) Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen des Ministeriums zur Kenntnis.

### **2 Aufwändiges Antrags- und Mittelanforderungsverfahren**

(819) Das Ministerium verlangte vom Verein sowohl bei der Antragstellung als auch bei der Mittelanforderung neben den grundsätzlich einzureichenden Unterlagen weitere Belege in erheblichem Umfang. Dies führte dazu, dass sowohl das Antrags- als auch das Mittelanforderungsverfahren nicht in angemessener Zeit und mit nicht vertretbarem Aufwand durchgeführt wurden. In Folge dessen erhielt der Zuwendungsempfänger zudem den Zuwendungsbescheid und die Fördermittel regelmäßig erst weit nach Beginn des Bewilligungszeitraums. Der Landesrechnungshof forderte das Ministerium auf, das Verfahren effektiver zu gestalten.

Das Ministerium sagte zu, Verfahrenserleichterungen sowohl beim Antrags- als auch beim Mittelanforderungsverfahren zu prüfen. Es erklärte, auch im Interesse eines rechtzeitigen Erlasses des Zuwendungsbescheids sei es bestrebt, die Abläufe zu optimieren.

(820) Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe seine Förderpraxis an den Hinweisen des Landesrechnungshofes bezüglich der vorzulegenden Unterlagen im Antragsverfahren bei wiederkehrenden Förderungen ausgerichtet. Zudem nutze es die zwischenzeitlich zuwendungsrechtlich eröffneten Möglichkeiten von Verfahrenserleichterungen umfänglich. Mit den verminderten Nachweispflichten gehe auch die Reduzierung der Auflagen zur Mittelanforderung einher. Der Bescheiderlass sei je nach Qualität des Antrags und aufgrund weiterer Umstände ggf. etwas früher möglich.

(821) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bemühungen des Ministeriums, das Zuwendungsverfahren effektiver zu gestalten. Er hält es jedoch für unbefriedigend, wenn das Ministerium den Zuwendungsbescheid weiterhin erst nach Beginn des Bewilligungszeitraums erlässt.

### **3 Fehlende Verwendungsnachweisprüfungen**

(822) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Verwendungsnachweise für 2015 bis 2017 weder cursorisch noch tiefgehend geprüft worden waren. Das Ministerium kam somit im Prüfungszeitraum seiner Verpflichtung nicht nach, die eingegangenen Verwendungsnachweise unverzüglich nach deren Eingang zu prüfen.

Das Ministerium erklärte, es gebe ein Konzept zur Verwendungsnachweisprüfung. Danach solle die cursorische Prüfung eines Verwendungsnachweises möglichst innerhalb von drei Monaten nach dessen Eingang erfolgen. Die personellen Kapazitäten seien indes begrenzt. Das Ministerium wolle sich um eine Lösung bemühen.

(823) Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Lösung sei bislang nicht gefunden worden. So bestehe nach wie vor keine Möglichkeit, zusätzliches Personal einzustellen. Auch auf Referenten-/Referatsleiterenebene bestehe das Kapazitätsproblem fort. Eine Auslagerung der Verwendungsnachweisprüfung sei nicht zu finanzieren. Erfahrungen mit den ausgelagerten Jahrgängen 2010 bis 2012 hätten gezeigt, dass auch diese Lösung nicht zum gewünschten Ergebnis führe. Kosten und Nutzen seien völlig unverhältnismäßig gewesen. Die Verwendungsnachweise des Vereins seien deshalb seit 2015 nicht geprüft worden. Zur Gewinnung von Sachbearbeiterkapazitäten in der Kulturabteilung solle ab 2023 die Kulturförderrichtlinie durch das Landesförderinstitut umgesetzt werden. Im Zuge dessen werde geprüft, ob und inwieweit freiwerdende Kapazitäten zum Prüfen zumindest neuralgischer Fälle genutzt werden könnten.

(824) Das Ministerium verstößt gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen, wenn es die Verwendungsnachweise ungeprüft lässt. In der Folge können Verstöße gegen Auflagen des Zuwendungsbescheids nicht festgestellt und mögliche Rückforderungsansprüche nicht geltend gemacht werden. Die sich daraus ergebenden finanziellen Verluste des Landes nimmt das Ministerium billigend in Kauf.

## 4 Unwirksame Befugnisse

(825) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Regelungen in den Geschäftsordnungen zur Personalverwaltung des Vereins gegen die Vereinssatzung verstießen. Sie waren damit unwirksam. Auch schloss die Geschäftsführerin regelmäßig Verträge ab. Dazu war sie nicht befugt, denn nach der Satzung des Vereins waren der Präsident und sein Stellvertreter alleinvertretungsberechtigt.

Der Verein wollte sowohl die Satzung als auch die Geschäftsordnungen überarbeiten. Die Feststellungen des Landesrechnungshofes sollten dabei berücksichtigt werden. Das Ministerium wollte im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinwirken, dass die angeführten Mängel durch den Verein in angemessener Frist behoben werden.

(826) Das Ministerium hat erklärt, sowohl die Regelungen der Geschäftsordnung als auch die Satzung seien überarbeitet worden. Eine gesonderte Geschäftsordnung gebe es nicht mehr. Deren überarbeiteter Regelungsgehalt sei in der Satzung sowie in der Kassenordnung und in der Finanzordnung aufgegangen. Das Ministerium habe dies im Rahmen seiner Möglichkeiten begleitet.

(827) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## 5 Nicht ordnungsgemäße Kassenführung

(828) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass Geschäftsordnungen des Vereins die tatsächlichen Verhältnisse hinsichtlich eingerichteter Bargeldkassen nicht abbildeten. Für die neben der Handkasse der Geschäftsstelle geführten Bargeldkassen gab es zudem keine Festlegungen hinsichtlich Einrichtung, Zuständigkeit, Führung, Kassenlimit, Abrechnung und Kassenprüfung. Unvermutete Prüfungen der Bargeldkassen wurden nicht vorgenommen. Aus den Kassenunterlagen konnten nicht in jedem Fall die bei der Projektdurchführung entstandenen und abgewickelten Geschäftsvorfälle verfolgt werden. Die Führung der Bargeldkassen war somit 2016 und 2017 nicht ordnungsgemäß. Zudem war die Kassensicherheit der Bargeldkassen nicht gewährleistet.

Der Verein hatte zugesagt, die Geschäftsordnungen zu überarbeiten bzw. zu aktualisieren und für die Bargeldkassen die erforderlichen Festlegungen zu treffen. Das Verfahren der Kassenprüfung sollte in einer Kassenordnung geregelt werden. Das Ministerium wollte die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen bei zukünftigen Bewilligungen prüfen.

(829) Das Ministerium hat mitgeteilt, der Verein habe Festlegungen für die Bargeldkassen getroffen und eine Kassenordnung geschaffen. Nach seiner Einschätzung sei die ordnungsgemäße Kassenführung gegeben.

(830) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## 6 Zweckwidrige Verwendung von Zuwendungen

(831) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass der Verein aus den Zuwendungen auch Ausgaben finanzierte, die durch reguläre satzungsrechtliche Verpflichtungen entstanden waren. Des Weiteren zahlte der Verein aus Zuwendungen jährlich

1.000 Euro an Preisgeldern im Rahmen eines kulturellen Wettbewerbs, der nicht zu den Projekten dieses Vereins gehörte. Sie gingen an einen anderen Verein, der selbst Zuwendungsempfänger von Kulturfördermitteln des Landes war. Die Verwendung von Zuwendungen zur Finanzierung von Ausgaben, die nicht unmittelbar durch die geförderten Projekte anfallen, ist zweckwidrig.

Das Ministerium sicherte zu, mögliche Rückforderungen sowohl im Hinblick auf die zweckwidrige Verwendung der Zuwendungen als auch auf eine Doppelförderung zu prüfen.

(832) Das Ministerium hat mitgeteilt, die Prüfung stehe noch aus. Sie solle nach Möglichkeit mit freiwerdenden Sachbearbeiterkapazitäten erfolgen. Der „*Sachverhalt Preisgelder*“ sei ungeachtet dessen umgehend bereinigt worden. Das Ministerium reiche die Preisgelder nun direkt im Rahmen der entsprechenden Förderung an den weiteren Verein aus.

(833) Der Landesrechnungshof kritisiert, dass das Ministerium Rückforderungen nicht geprüft hat. Rückforderungsansprüche gegen den Verein können nun nicht mehr geltend gemacht werden. Sie sind verjährt.



### **3 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Sondervermögen Ausgleichsabgabe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch“**

**(Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 642-669)**

**Das Ministerium hat die Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung der Einhaltung von Zielgruppenquoten und zur Festlegung von Bindungszeiträumen umgesetzt. Eine Evaluation kann aufzeigen, inwieweit sich die aktuellen Fördermodalitäten auf den Anteil von Zielgruppenmitarbeiter\*innen auf dem Arbeitsmarkt auswirken.**

(834) Mittel der Ausgleichsabgabe sind von Integrationsämtern nur für besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben zu verwenden. Eine wichtige Aufgabe der Integrationsämter besteht darin, durch die Förderung von Inklusionsbetrieben Arbeitsplätze schwerbehinderter Menschen zu sichern und die Schaffung neuer Arbeitsplätze für diese zu unterstützen. In Inklusionsbetrieben werden schwerbehinderte Menschen beschäftigt, deren Teilhabe an einer sonstigen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt u. a. aufgrund geistiger, seelischer oder schwerer Körper-, Sinnes- oder Mehrfachbehinderung auf besondere Schwierigkeiten stößt (Zielgruppe).

### **1 Empfehlungen zur Prüfung der Einhaltung von Zielgruppen**

(835) Der Landesrechnungshof hatte im Rahmen seiner Prüfung festgestellt, dass das Integrationsamt die Einhaltung der von ihm in Bescheiden festgelegten Anteile von Arbeitsplätzen für Zielgruppenmitarbeiter\*innen nicht prüfen konnte. Es hatte keinen Überblick über die tatsächlichen Beschäftigungsverhältnisse von schwerbehinderten Menschen in Inklusionsbetrieben. Die von Arbeitgebern zu unterschiedlichen Zeitpunkten und gegenüber den verschiedenen Standorten des Integrationsamtes<sup>294</sup> angegebenen Beschäftigtenzahlen waren nicht geeignet, um die aus Mitteln der Ausgleichsabgabe geförderten Arbeitsplätze zu prüfen.

(836) Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, sich mindestens halbjährlich namentliche Beschäftigtenübersichten jedes Trägers von Inklusionsbetrieben vorlegen zu lassen. Diese sollten mit den bereits vorliegenden Arbeitsverträgen verglichen und fehlende Arbeitsverträge unverzüglich nachgefordert werden. Im Ergebnis läge dem Integrationsamt eine aktuelle Übersicht über die tatsächlichen Beschäftigungsverhältnisse von Zielgruppenmitarbeitern in den einzelnen Inklusionsbetrieben vor. Diese wäre sodann unter den verschiedenen Standorten des Integrationsamtes zu einem einheitlichen Stichtag hinsichtlich weiterer Leistungen aus der Ausgleichsabgabe abzugleichen.

---

<sup>294</sup> Das Integrationsamt hat in Mecklenburg-Vorpommern Standorte in Rostock, Neubrandenburg und Schwerin, an denen unterschiedliche Leistungen für Arbeitgeber bearbeitet werden.

(837) Das Ministerium hat erklärt, es habe die Empfehlungen des Landesrechnungshofes umgesetzt. Zudem sei die halbjährliche Vorlage der Beschäftigtenübersichten als Nebenbestimmung in die Bescheide aufgenommen worden.

(838) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## 2 Bindungszeiträume

(839) Zur Sicherung der Arbeitsplätze verpflichtet das Integrationsamt die Arbeitgeber regelmäßig, Zielgruppenmitarbeiter\*innen für einen bestimmten Zeitraum (Bindungszeitraum) auf den geförderten Arbeitsplätzen zu beschäftigen.

Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass das Integrationsamt den Beginn der Bindungszeiträume vielfach bereits am Tag des Antragseingangs und teilweise sogar vor Antragstellung festgelegt hatte. Es hatte den Beginn von Bindungszeiträumen auf einen unbestimmten Zeitpunkt festgelegt, ohne diesen zu konkretisieren. Damit hat es Arbeitsplätze „gesichert“, die noch gar nicht geschaffen bzw. vorhanden waren.

(840) Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, einheitliche Regelungen hinsichtlich des Beginns, der Dauer und der Prüfung von Bindungszeiträumen festzulegen.

(841) Das Ministerium hat erklärt, es habe zu den Bindungszeiträumen „*einheitliche Regelungen in einer Verwaltungsanordnung*“ getroffen. Danach soll sich der Bindungszeitraum aus der Höhe des Zuschusses ergeben. So betrage „*die Bindungsfrist in der Regel pro Arbeitsplatz 7.500 Euro pro Jahr*“. Zudem gäbe es einzelfallbezogene Festlegungen in Bewilligungsbescheiden.

(842) In der Verwaltungsanordnung sind Regelungen lediglich zum Beginn und zur Dauer von Bindungszeiträumen festgelegt. Nach wie vor sollen einzelfallbezogene Festlegungen in den jeweiligen Bescheiden getroffen werden. Inwieweit das Integrationsamt die Einhaltung von Bindungszeiträumen anhand einheitlicher Maßstäbe prüfen soll, ergibt sich aus der Verwaltungsanordnung nicht.

Es bleibt abzuwarten, ob die Festlegungen des Integrationsamtes die mit Mitteln der Ausgleichsabgabe finanzierten Arbeitsplätze für Zielgruppenmitarbeiter\*innen langfristig sichern.

## 3 Empfehlungen zur Erhöhung des Anteils schwerbehinderter Menschen in Beschäftigung

(843) Zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Inklusionsbetrieben hatte das Integrationsamt bis 2016 die Höhe des Zuschusses abhängig vom Anteil der Zielgruppenmitarbeiter\*innen<sup>295</sup> am Gesamtanteil aller Beschäftigten bemessen. Infolge dessen konnte der Arbeitgeber einen höheren Zuschuss aus der Ausgleichsabgabe erhalten, je mehr Zielgruppenmitarbeiter\*innen er beschäftigte.

Abweichend hiervon gewährt das Integrationsamt ab 2017 den Zuschuss unabhängig vom Anteil der Zielgruppenmitarbeiter\*innen, solange die Mindestquote von 30 % eingehalten wird. Somit hat ein über diese Mindestquote hinausgehender Anteil von Zielgruppenmitarbeiter\*innen nicht mehr zu einem höheren Zuschuss geführt.

<sup>295</sup> Mindestens jedoch 25 % Zielgruppenmitarbeiter. Aktuell beträgt die Quote 30 %.

(844) Daher hatte der Landesrechnungshof empfohlen, Zuschüsse auch künftig stets in Abhängigkeit von der Zielgruppenquote zu gewähren, um das Interesse von Arbeitgebern zur Beschäftigung einer möglichst hohen Anzahl von Zielgruppenmitarbeiter\*innen zu stärken.

(845) Das Ministerium ist den Empfehlungen des Landesrechnungshofes nicht gefolgt. Das Integrationsamt gewährt finanzielle Mittel aus der Ausgleichsabgabe nach wie vor *„unabhängig davon, ob der Träger des Inklusionsbetriebes über die erforderliche Quote von 30 % hinaus Zielgruppenmitarbeiter beschäftigt“*. Allerdings gewährt es die Mittel gegenwärtig pro Arbeitsplatz eines/r Zielgruppenmitarbeiters/in.

(846) Gründe für ein Festhalten an einer quotenunabhängigen Förderung hat das Ministerium nicht angeführt.

Ob die nunmehr aktuellen Fördermodalitäten den Anteil der schwerbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen, vermag der Landesrechnungshof nicht zu beurteilen. Eine von ihm empfohlene Evaluation hatte das Ministerium mit Verweis auf eine laufende Evaluation eines Bundesprogramms abgelehnt.

## 4 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zum Beitrag „Rechtmäßigkeit der Verarbeitung der Daten von Bürgern bei der Übermittlung in Drittländer“

(Jahresbericht 2021 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2021, Tzn. 79-88)

**Der Landesrechnungshof hatte empfohlen: „Die Landesregierung hat mit hoher Priorität alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten sicherzustellen. Sie hat zu analysieren und zu dokumentieren, welche Betriebssysteme, Anwendungen und Dienste auf welcher Rechtsgrundlage personenbezogene Daten in welche Drittländer übermitteln.“**

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

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

**Das Energieministerium sollte eine datenschutzkonforme Videokonferenzlösung einführen.“**

(847) Der Landesrechnungshof hatte sich mit den Auswirkungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) auf die Übermittlung personenbezogener Daten in die USA bzw. an US-amerikanische Firmen beschäftigt.

Eine Übermittlung ist nur noch auf Basis von Standardvertragsklauseln<sup>296</sup> möglich, wenn und soweit Verantwortliche geeignete Garantien vorsehen und den betroffenen Personen durchsetzbare Rechte und wirksame Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen.

Aufgrund der Rechtslage in den USA<sup>297</sup> ist davon nicht auszugehen.

Wenn Bedenken bestehen, dass der Schutz personenbezogener Daten nicht gewährleistet werden kann, gilt dies auch für den Schutz sonstiger Geheimnisse.<sup>298</sup>

<sup>296</sup> Standardvertragsklauseln sind von der Europäischen Kommission erstellte standardisierte Vertragsvorlagen für die Übertragung personenbezogener Daten aus der Europäischen Union in ein Drittland. Diese Klauseln sollen sicherstellen, dass die Datenübertragungspraktiken den Datenschutzbestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) der Europäischen Union entsprechen und die Privatsphäre der betroffenen Personen schützen.

<sup>297</sup> Der Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978 (FISA) regelt u. a. die nachrichtendienstliche Überwachung von Nicht-US-Bürgern außerhalb des US-Territoriums durch US-Behörden. Der Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act von 2018 (CLOUD Act) regelt die Erhebung elektronischer Beweismittel für Strafverfahren.

<sup>298</sup> Z. B. Dienstgeheimnis, Steuergeheimnis, Sozialgeheimnis usw.

(848) Betroffen sind in der Landesverwaltung eine Vielzahl an Betriebssystemen, Anwendungen und Cloud-Diensten.<sup>299</sup> Die Landesverwaltung ist im hohen Maße abhängig von US-amerikanischen Herstellern bzw. Anbietern. Insbesondere nutzt die Landesverwaltung noch immer ein Videokonferenzsystem, das nicht rechtmäßig eingesetzt werden kann.

(849) Das Innenministerium teilt mit, dass im Rahmen des Wechsels des Betriebssystems eines US-amerikanischen Anbieters zu einer neueren Version Datenabflüsse weitestgehend unterbunden seien. Datenschutzrechtliche Regelungen würden bei laufenden Programmen wie der Einführung der E-Akte und eines standardisierten IT-Arbeitsplatzes berücksichtigt.

(850) Datenabflüsse aus der in der Landesverwaltung eingesetzten Software können mit technischen Maßnahmen eingedämmt werden. Untersuchungen zeigen aber, dass es nicht möglich ist, einen vollständigen Abfluss zu vermeiden. Es verbleibt stets ein Restrisiko. Zudem erhöhen die zusätzlichen Maßnahmen die Betriebsausgaben. Dies ist in den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu berücksichtigen.

Die öffentliche Verwaltung ist zu rechtmäßigem Handeln verpflichtet. Sie hat personenbezogene Daten der betroffenen Bürgerinnen und Bürger zu schützen, Dienstgeheimnisse oder sonstige gesetzlich geschützte Geheimnisse zu wahren. Sie hat daher alle notwendigen Maßnahmen zu unternehmen, um dies zu gewährleisten. Die Landesregierung hat die eingesetzte Software hinsichtlich ihres rechtmäßigen Einsatzes zu prüfen und – wenn erforderlich – Alternativen zu suchen.

(851) Das Innenministerium hat hierzu ausgeführt, dass es die Einschätzung des Landesrechnungshofes teile. Allerdings konzentrierte der Landesrechnungshof seine Darstellung einseitig auf die Abhängigkeit von US-amerikanischen Software-Anbietern.

(852) Die Ausführungen des Landesrechnungshofes konzentrieren sich auf US-amerikanische Hersteller, weil das Innenministerium in seinem „Bericht zur stärkeren Nutzung von Open-Source Produkten“ eine Abhängigkeit von diesen festgestellt hat. Die Forderung in Tz. 850 stellt klar, dass der rechtmäßige Einsatz jedweder Software zu prüfen ist. Dies betrifft Produkte oder Dienstleistungen von Anbietern, die nicht unter den Geltungsbereich der europäischen Datenschutzgrundverordnung fallen. Hierzu zählen auch Länder, bei denen ein rechtmäßiger Einsatz von vornherein zweifelhaft ist wie z. B. China und Russland.

(853) Weiterhin führt das Innenministerium aus, dass Digitale Souveränität nur von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam gestärkt werden könne. Um digital souverän zu sein, müsste Deutschland u. a. das Internet selbst betreiben, Netzkomponenten selbst herstellen sowie eine eigene Fabrikation von Smartphones und Be-

---

<sup>299</sup> Ein Clouddienst bezeichnet eine Dienstleistung, bei der der Zugriff auf IT-Ressourcen über das Internet auf Abruf möglich ist. Diese Ressourcen können beispielsweise Rechenleistung, Speicherplatz oder Anwendungen umfassen. Beispiele für Clouddienste sind Videokonferenzen wie Webex, Suchmaschinen wie Google, Social Media wie Facebook, Tiktok, Twitter, Instagram, Cloud-Speicher wie Dropbox oder Google Drive, Cloud-basierte E-Mail-Dienste wie Gmail oder Office 365 Outlook Online oder Dienste, die Kartendaten und Navigationsfunktionen bereitstellen wie Google Maps.

triebssystemen aufbauen. Nur wer sich aus der gesamten Abhängigkeit von US-Firmen lösen könne, sei in der Lage Digitale Souveränität zu erreichen.

(854) Das Innenministerium verkennt, dass es sich beim Internet um ein virtuelles Netzwerk handelt, welches nicht durch ein bestimmtes Unternehmen oder ein bestimmtes Land betrieben wird. Vielmehr geht es darum, die Abhängigkeit bei einzelnen genutzten Komponenten (z. B. Betriebssysteme, Anwendungen, Cloud-Dienste) zu verringern und die Hoheit über die eigenen Daten zu gewährleisten. Für viele dieser Komponenten existieren europäische Lösungen. So gibt es z. B. europäische bzw. sogar deutsche Distributoren für Open-Source-Betriebssysteme. Für Cloud-Dienste existiert das Projekt Deutsche Verwaltungscloud, welches auf dem Standard des Souveränen Cloud Stacks<sup>300</sup> beruht. Der Souveräne Arbeitsplatz für die öffentliche Verwaltung basiert auf Open-Source.<sup>301</sup> Es stehen somit Open-Source-basierte Komponenten bereit, durch deren Nutzung die öffentliche Verwaltung ihre Abhängigkeit von US-amerikanischen Herstellern und Anbietern verringern kann.

Wenn es auch noch nicht in allen Bereichen Alternativen gibt, können dennoch bereits existierende Alternativen genutzt werden. Anfangen ist hier besser als Abwarten.

(855) Das Innenministerium führt aus, dass zunächst die Homogenisierung, Standardisierung und Zentralisierung der IT der Landesverwaltung erforderlich sei. Im Anschluss könnten weitere Möglichkeiten geprüft werden. Dies betreffe insbesondere die in Tz. 854 aufgeführten Möglichkeiten.

(856) Die vom Innenministerium angestrebte Standardisierung sollte dazu genutzt werden, digitale Souveränität anzustreben. Mit der geplanten Neuausrichtung der IT der Landesverwaltung öffnet sich ein Fenster, um von bisher eingeschlagenen Pfaden abzuweichen.

Digitale Souveränität ist keine wünschenswerte Option. Soweit damit rechtmäßiges Verwaltungshandeln gewährleistet wird, ist sie zwingend erforderlich.

(857) Das seinerzeit zuständige Energieministerium hatte zugesagt zu prüfen, ob Datenübermittlungen auf Basis von Standarddatenschutzklauseln in Drittländer, insbesondere die USA, zulässig sind. Auf Nachfrage teilt das nunmehr zuständige Innenministerium mit, dass eine solche Prüfung nicht durchgeführt worden sei, weil eine Migration auf Open-Source-Produkte derzeit nicht vorgenommen werden könne.

(858) Die öffentliche Verwaltung muss rechtmäßig handeln. Sie hat die Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer auf eine gültige und anwendbare Rechtsgrundlage zu stützen. Dies können z. B. Standardvertragsklauseln unter Berücksichtigung der vom Europäischen Gerichtshof aufgestellten Grundsätze sein. Ohne eine Prüfung, ob Verantwortliche geeignete Garantien vorsehen und den betroffe-

---

<sup>300</sup> Der Souveräne Cloud Stack (SCS) ist ein Open-Source-Projekt, das in Deutschland angesiedelt ist und zum Ziel hat, eine offene, standardisierte und sichere Cloud-Infrastruktur zu schaffen.

<sup>301</sup> Der Souveräne Arbeitsplatz soll eine moderne und sichere Alternative insbesondere zu proprietären Softwarelösungen (dazu s. folgende Fußnote) darstellen und kritische Abhängigkeiten in der Informationstechnik der öffentlichen Verwaltung auflösen. Ein öffentlicher IT-Dienstleister hat hierfür eine bereits produktiv einsetzbare Lösung erarbeitet.

nen Personen durchsetzbare Rechte und wirksame Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen, handelt die Landesregierung rechtswidrig.

Dies ist unabhängig davon, ob eine Migration auf Open-Source möglich ist. Auch bei der Nutzung proprietärer Software<sup>302</sup> ist Datenschutz zu gewährleisten.

(859) Der Landesrechnungshof kritisierte, dass eine nicht datenschutzkonforme Videokonferenzlösung eingesetzt wird. Das Innenministerium teilt hierzu mit, dass eine datenschutzkonforme Lösung pandemiebedingt aus zeitlichen Gründen nicht sofort eingesetzt werden konnte. Eine datenschutzkonforme Videokonferenzlösung werde im Programm „Zentrale Arbeitswelt“ (ZENTRA) eingeführt und im Rechenzentrum der DVZ betrieben.

(860) Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (LfDI) hat den Einsatz des Videokonferenzsystems im Februar 2022 geprüft und auf mutmaßliche Mängel hingewiesen. Das Innenministerium hatte für die Landesregierung erklärt, dass es bis Ende 2022 eine datenschutzkonforme Videokonferenzlösung etablieren wolle.

(861) Die Landesregierung nimmt wissentlich seit über drei Jahren einen rechtswidrigen Zustand in Kauf. Sie ist ihrer Selbstverpflichtung bisher nicht nachgekommen, bis Ende 2022 eine datenschutzkonforme Videokonferenzlösung einzuführen.

Die Landesregierung missachtet damit die Rechte ihrer Beschäftigten auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten. Da datenschutzkonforme Lösungen zur Verfügung stehen, lässt sich die Übermittlung personenbezogener Daten an den US-amerikanischen Anbieter auch nicht aus den Arbeits- bzw. Dienstverhältnissen rechtfertigen.

(862) Von der Übermittlung an den Anbieter der Videokonferenzlösung sind nicht nur personenbezogene Daten betroffen, sondern auch Informationen die besonders zu schützen sind. Dies betrifft insbesondere das Dienstgeheimnis oder sonstige spezialgesetzlich geschützten Geheimnisse. Eine Nutzung der aktuellen Videokonferenzlösung ist nicht nur unzulässig, wenn dienstliche Informationen als besonders vertraulich eingestuft sind. Sie darf bereits dann nicht eingesetzt werden, wenn die Informationen unter das Dienstgeheimnis oder sonstige gesetzlich geschützte Geheimnisse fallen.

(863) Hinsichtlich der empfohlenen Migrationspläne zur Ablösung nicht datenschutzkonformer Lösungen teilt das Innenministerium mit, dass es wegen der derzeit dezentralen IT keine allgemeine Aussage über datenschutzkonforme Lösungen in der gesamten Landesverwaltung treffen könne.

(864) Es obliegt dem jeweils Verantwortlichen, die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung zu gewährleisten. Dies ist bei dezentraler IT die jeweilige Behördenleitung, bei ressortübergreifender IT die Leitung des zuständigen Ministeriums.

(865) Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes wurden nicht umgesetzt.

---

<sup>302</sup> Proprietäre Software ist Software, deren Quellcode nicht öffentlich zugänglich ist und deren Nutzungs- und Vervielfältigungsrechte einem oder einer Gruppe von Urhebern oder Rechteinhabern gehören. Zu den vielfältigen Risiken und Rechtsverstößen beim Einsatz solcher Software hat der Landesrechnungshof bereits häufig berichtet.

## VIII. Berichte nach Medienstaatsvertrag

(866) 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.

(867) Gemäß § 36 Abs. 1 NDR-StV prüfen die Rechnungshöfe der 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.

(868) Die Prüfung „Einsparvorgaben des NDR“ haben die NDR-Rechnungshöfe unter Prüfungsleitung des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein gemeinsam durchgeführt. Den nachfolgenden Bericht hat der Rechnungshof der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein in seinem Jahresbericht 2023 veröffentlicht.

Der Landesrechnungshof macht sich die Feststellungen zu eigen.



## 1 Einsparvorgaben des NDR

**Der NDR hat in den vergangenen Jahren verschiedene Sparmaßnahmen umgesetzt. In Konzeption, Durchführung und Darstellung besteht allerdings noch Verbesserungsbedarf. Der NDR sollte insbesondere seine Kosten transparent darstellen, langfristig planen und dauerhaft sparen. Ein stringentes Monitoring ist dabei zwingend erforderlich.**

**Zudem muss auch die Kostenverrechnung zwischen den ARD-Anstalten transparenter und nachvollziehbarer werden. Dies gilt insbesondere für Kooperationen und Gemeinschaftseinrichtungen.**

**Bei der Zuweisung des Finanzbedarfs muss das Anrechnungsverfahren für Eigenmittel geändert werden. Das bisherige Verfahren benachteiligt Rundfunkanstalten, die über geringe Eigenmittel verfügen.**

## 1 Prüfungsanlass

(869) Der Norddeutsche Rundfunk (NDR) hat in den vergangenen Jahren umfangreiche Sparanstrengungen unternommen. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Niedersächsische Landesrechnungshof und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (Prüfungsleitung) haben dies zum Anlass genommen, gemeinsam die Einsparvorgaben des NDR zu prüfen.

## 2 Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

(870) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland wird weit überwiegend durch den Rundfunkbeitrag finanziert. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) stellt den Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD), Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) und Deutschlandradio) fest und gibt auf dieser Grundlage eine Empfehlung für die zukünftige Beitragshöhe ab. Die Rundfunkanstalten übermitteln der KEF im Vorwege Bedarfsanmeldungen, in denen sie die voraussichtlichen Aufwendungen und Erträge planen. Abgestellt wird dabei jeweils auf eine Beitragsperiode von vier Jahren, aktuell auf 2021 bis 2024. Über die Annahme oder Ablehnung der Empfehlung der KEF entscheiden die Länder.

(871) Bei der Feststellung des Finanzbedarfs werden die ARD-Anstalten durch die Prüfsystematik der KEF wie ein Konzern behandelt. D. h. der Finanzbedarf wird für die ARD insgesamt und nicht für jede Rundfunkanstalt separat festgestellt. Innerhalb der ARD werden daher verschiedene Verteilungsschlüssel angewendet, um den Ausgleich zwischen den ARD-Anstalten zu regeln, z. B. der Beitragsschlüssel, der Fernsehvertragsschlüssel sowie der interne Finanzausgleich.

(872) Die ARD-Anstalten finanzieren sich überwiegend über den Rundfunkbeitrag. Die Aufteilung der Beitragseinnahmen auf die einzelnen Rundfunkanstalten regelt der Beitragsschlüssel. Grundlage hierfür ist die Abrechnung des zentralen Beitragsservice (ZBS), der für die Einziehung der Rundfunkbeiträge zuständig ist. Die Verteilung der Beiträge richtet sich nach der Anzahl der Beitragszahler im Gebiet der jewei-

ligen ARD-Anstalt. Nach dem Beitragsschlüssel erhielt der NDR 2020 17,41 % aller Rundfunkbeiträge der ARD-Anstalten. Für 2020 ergaben sich Gesamteinnahmen von 1,1 Mrd. Euro, darunter 991 Mio. Euro aus Rundfunkbeiträgen.<sup>303</sup>

(873) Den Anteil der Zulieferungsverpflichtung zum Gemeinschaftsprogramm regelt der Fernsehvertragsschlüssel. Er wird in regelmäßigen Abständen auf ARD-Ebene neu verhandelt, lag aber in den Jahren 2019 und 2020 für den NDR höher als der Beitragsschlüssel. Bei Berechnung der Zulieferungsverpflichtung nach dem Beitragsschlüssel wären die Kosten für den NDR um 13 Mio. Euro geringer gewesen. Der NDR sollte sich bei den ARD-Verhandlungen dafür einsetzen, dass derartige negative Effekte künftig verhindert werden. Die Zulieferungen sollten dem Beitragsschlüssel entsprechen.

(874) Bei den kleineren ARD-Anstalten Saarländischer Rundfunk und Radio Bremen reicht das Beitragsaufkommen aufgrund der geringen Anzahl an Beitragszahlern nicht aus, um den Sendebetrieb zu finanzieren. Sie erhalten daher einen Finanzausgleich von den anderen ARD-Anstalten. Der entsprechende Umlageschlüssel wird in den Finanzausgleichsverhandlungen der ARD durch Intendantenbeschluss festgelegt. Für den NDR beträgt er derzeit 19,19 % der Finanzausgleichsmasse. 2020 betrug die Finanzausgleichszahlungen 90 Mio. Euro, von denen der NDR 17 Mio. Euro getragen hat.

(875) Ergänzend dazu werden der Saarländische Rundfunk und Radio Bremen durch Sach- und Dienstleistungen im Rahmen des Leistungs- und Gegenleistungsaustausches unterstützt. Diese Leistungen werden für Radio Bremen durch den NDR und den Westdeutschen Rundfunk erbracht. Der Anteil des NDR betrug 2020 1,42 Mio. Euro.

(876) Wenn Rundfunkanstalten kooperieren oder Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben (GSEA) betreiben, werden die Kosten nicht konsequent nach den vorgenannten Verteilungsschlüsseln aufgeteilt. Ein allgemeingültiger Verteilungsschlüssel für Kooperationen und GSEA ist nicht vorhanden. Stattdessen ist die Kostenverteilung in vielen Fällen das Ergebnis ARD-interner Verhandlungen zwischen den einzelnen Rundfunkanstalten. Hierbei werden allerdings auch weitere Faktoren wie z. B. ein hohes Interesse einer Rundfunkanstalt an der Durchführung einer bestimmten Kooperation berücksichtigt. Im Ergebnis ist die Kostenverrechnung weder durchgängig nachvollziehbar noch transparent. Im Rahmen von Kooperationen wird für die Kostenverrechnung zudem nicht immer der aktuelle finanzielle Wert der von einer Rundfunkanstalt erbrachten Leistungen angesetzt.

(877) Die Rechnungshöfe halten es für geboten, das Verfahren der Kostenverrechnung bei Kooperationen und dem Betrieb von GSEA transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten.

(878) Der NDR hat zugesagt, sich auf ARD-Ebene für eine Verbesserung einzusetzen.

---

<sup>303</sup> Bericht an die Landesparlamente der NDR Staatsvertragsländer über die wirtschaftliche und finanzielle Lage des Norddeutschen Rundfunks 2022; Umdruck 20/32.

(879) Die NDR-Staatsvertragsländer haben mitgeteilt, dass sie die Feststellungen der Rechnungshöfe teilen. Sie haben darauf hingewiesen, dass diesen durch die Änderungen im 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag Rechnung getragen werde. Zudem befasse sich auch eine Arbeitsgruppe im Auftrag der Rundfunkkommission mit weiteren Reformvorschlägen für die Zusammenarbeit von Rundfunkanstalten.

### 3 Berücksichtigung von Eigenmitteln

(880) Bei der Berechnung des Finanzbedarfs berücksichtigt die KEF auch die Eigenmittel der Rundfunkanstalten. Anrechenbare Eigenmittel sind lt. KEF Bestände an kurzfristig verfügbaren Mitteln zum Ende einer vierjährigen Planungsperiode, die zur Deckung des anerkannten Finanzbedarfs für die Folgeperiode herangezogen werden. Für den 22. KEF-Bericht<sup>304</sup> wurden der ARD Eigenmittel von 999 Mio. Euro angerechnet. Die Eigenmittel mindern den festzustellenden Finanzbedarf. Da die KEF die ARD insgesamt wie einen Konzern behandelt, werden die Eigenmittel aller ARD-Anstalten in ihrer Gesamtheit festgestellt und berücksichtigt. Die verfügbaren Eigenmittel sind jedoch sehr ungleich auf die ARD-Anstalten verteilt. Der NDR verfügte 2019 über vergleichsweise geringe Eigenmittel von 90 Mio. Euro.<sup>305</sup> Wegen der Konzernbetrachtung wurden ihm aber durch die KEF fiktiv 171 Mio. Euro Eigenmittel zugerechnet. Im Ergebnis verschlechtert sich dadurch der für den NDR errechnete Teil am Beitragsaufkommen um 81 Mio. Euro für die Beitragsperiode. Im Vergleich dazu erhalten ARD-Anstalten mit vergleichsweise hohem Eigenmittelbestand einen höheren Beitragsanteil, da ihnen die höheren Eigenmittel durch die Konzernbetrachtung nur zum Teil angerechnet werden. Insgesamt werden den ohnehin mit hohen Eigenmitteln ausgestatteten ARD-Anstalten durch diese Gesamtbetrachtung für die Beitragsperiode 255 Mio. Euro Beitragsmittel mehr zugewiesen als ARD-Anstalten mit geringen Eigenmitteln.

(881) Diese Umverteilungseffekte sind seit ca. zehn Jahren unverändert. Der NDR hat dadurch seit dem 19. KEF Bericht<sup>306</sup> 2014 insgesamt 267 Mio. Euro weniger erhalten.

(882) Aus Sicht der KEF sollten notwendige Korrekturen ARD-intern durchgeführt werden.<sup>307</sup> Nach Auffassung des NDR muss die Anrechnung der Eigenmittel zudem auf politischer Ebene geklärt werden.

(883) Aus Sicht der Rechnungshöfe führt das derzeitige Anrechnungsverfahren der KEF zu einer teils unrealistischen Darstellung der wirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen ARD-Anstalten.

(884) Die Rechnungshöfe erwarten, dass der NDR darauf hinwirkt, dass die ARD-Anstalten selbst, wie von der KEF gefordert, die notwendigen Korrekturen intern

(885) Die Rechnungshöfe halten es außerdem für zweckmäßig, die Problematik der Behandlung von Eigenmitteln ergänzend staatsvertraglich zu regeln.

---

<sup>304</sup> Beitragsperiode 2021 bis 2024.

<sup>305</sup> 22. KEF Bericht Tz. 617: Stand Eigenmittel lt. Anmeldungen zum 30. April 2019.

<sup>306</sup> 19. KEF-Bericht von Februar 2014.

<sup>307</sup> 22. KEF Bericht Tz. 619.

(886) Der NDR hat zugesagt, sich hierfür einzusetzen.

(887) Die NDR-Staatsvertragsländer haben mitgeteilt, dass sie die Position der Rechnungshöfe teilen. Es seien bereits Arbeitsgemeinschaften der Rundfunkreferentinnen und -referenten der Länder eingesetzt, die entsprechende Reformvorschläge erarbeiten sollen.

## 4 Sparmaßnahmen des NDR

### 4.1 Sparpakete 2019 und 2020

(888) Bereits 2019 und Anfang 2020 hat der NDR zwei Sparpakete aufgelegt, um Finanzierungslücken in der Beitragsperiode 2017 bis 2020 zu schließen. Die Maßnahmen waren aber weder transparent noch nachhaltig. Zum Beispiel waren Einsparungen im Rahmen des Haushaltsvollzugs zu erbringen, die jedoch nicht mit konkreten Maßnahmen hinterlegt waren, und es wurden Wiederbesetzungssperren verhängt, die zeitlich begrenzt zu Einsparungen führten.

(889) Laut NDR ging es bei diesen Sparpaketen vorrangig darum, kurzfristig alle möglichen Maßnahmen zu identifizieren und umzusetzen, um einen Ausgleich noch in der laufenden Beitragsperiode zu erreichen. Tatsächlich konnte die Beitragsperiode dann u. a. aufgrund unerwartet hoher Beitragseinnahmen mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen werden.

### 4.2 300 Mio. Euro Sparpaket ab 2020

(890) Ergänzend zu den vorgenannten Sparpaketen hat sich der NDR 2020 zum Ziel gesetzt, bis zum Ende der Beitragsperiode 2021 bis 2024 insgesamt 300 Mio. Euro einzusparen. Um dieses Ziel zu erreichen, hat er ein umfangreiches Maßnahmenpaket vorgelegt.

(891) Um geeignete Maßnahmen zu identifizieren, wurden alle Direktionen aufgefordert, Vorschläge zu machen. Unter anderem wurden Sendungen, Formate und Veranstaltungen dahingehend überprüft, ob es Doppelstrukturen oder Mehrfachbefassungen in der Redaktionsarbeit gibt. Die letztlich getroffenen Maßnahmen wurden dann mittels eines Priorisierungsprozesses im Mai 2020 bestimmt. Die dabei verworfenen Maßnahmen wurden lt. NDR nicht weiter dokumentiert, da eine solche Dokumentation nicht in einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis stehe.

(892) Aus Sicht der Rechnungshöfe wäre eine Dokumentation nicht weiter verfolgter Maßnahmen zur Vermeidung von doppelten Befassungen durchaus sinnvoll. Es sollte stets erkennbar sein, welche Maßnahmen aus welchem Grund nicht umgesetzt wurden. Zudem könnten nicht weiter verfolgte Maßnahmen als Grundlage für künftige Sparüberlegungen herangezogen werden.

(893) Der NDR wird dies zukünftig berücksichtigen.

(894) Tatsächlich ausgewählt wurden z. B. folgende Maßnahmen:

- Streichung von Sendungen bzw. Formaten,
- Etatreduzierungen bei internen Veranstaltungen und

- Wegfall von Veranstaltungen wie z. B. dem Classic Open Air.
- Zusätzlich wurden noch weitere Schritte unternommen, um Kosten zu senken bzw. Einnahmen zu generieren. Hierzu zählen z. B. Verkäufe von nicht mehr benötigtem Grundbesitz oder Konzepte zur Personaleinsparung.

(895) Die Rechnungshöfe erkennen die Bemühungen des NDR an, seine finanzielle Situation zu verbessern. Die einzelnen Maßnahmen müssen jedoch differenzierter dargestellt werden. Die Aussage des NDR, er werde in der bis 2024 laufenden Beitragsperiode 300 Mio. Euro einsparen, ist missverständlich. Denn in dieser Summe sind auch Effekte aus Maßnahmen enthalten, die keine Einsparungen im engeren Sinn darstellen. Hierzu zählen z. B. Kostenverlagerungen in zukünftige Beitragsperioden oder die Hinzurechnung von zusätzlichen Einnahmen und Kostensenkungen, auf die der NDR nur wenig Einfluss hat. Tatsächlich kann es dem NDR mit den geplanten Maßnahmen zwar gelingen, seine finanzielle Situation zu verbessern. Echte Einsparungen von 300 Mio. Euro wird er aber nicht realisieren können.

(896) Der NDR hat zugesagt, bei künftigen Programmen begrifflich stärker zu differenzieren, um dadurch Missverständnissen in den Gremien und in der Öffentlichkeit vorzubeugen.

(897) Zur Überwachung der Maßnahmen hat der NDR ein Monitoring aufgelegt. Die Vorgaben für die Monitoring-Berichte waren allerdings nicht umfassend genug, um vergleichbare Angaben aller Direktionen zu erhalten. Hierdurch ist es nicht möglich, die Umsetzung zu überwachen und die finanziellen Effekte korrekt zu ermitteln. So kann auch keine Aussage darüber getroffen werden, ob die Maßnahmen tatsächlich erfolgreich sind.

(898) Der NDR hat zugesagt, bei künftigen Maßnahmen insgesamt auf mehr Klarheit, Eindeutigkeit und Einheitlichkeit zu achten.

(899) Der NDR ist mit seinen Überlegungen zu Kostensenkungen auf dem richtigen Weg. Die Strukturen und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stehen zurzeit auf dem Prüfstand und sind Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Wenn es dem NDR nicht gelingt, seine Kosten transparent darzustellen, nachhaltig zu planen und dauerhaft zu sparen, besteht die Gefahr, dass zukünftig umso radikaler und kompromissloser einzusparen sein wird. Hier sollte der NDR durch eigene Initiative vorbeugen.

## 5 Kooperationen der Rundfunkanstalten

### 5.1 Allgemein

(900) Die Rundfunkanstalten kooperieren bereits jetzt auf vielen Gebieten, z. B. bei gemeinsamen Programmen oder digitalen Projekten. Solche Kooperationen sollten weiter ausgebaut werden. Dabei ist auch der NDR gefordert. Die Kostenverrechnung bei Kooperationen muss dabei einheitlich, nachvollziehbar und transparent sein. Dies ist bisher nicht der Fall.<sup>308</sup>

---

<sup>308</sup> Vgl. Tzn.876 f.

## 5.2 Kooperation mit Radio Bremen

(901) Der NDR erbringt – über den ARD-internen Finanzausgleich hinaus – im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung Leistungen für Radio Bremen. Der finanzielle Wert dieser Leistungen in Höhe von damals 1,42 Mio. Euro wurde seit mehr als zehn Jahren nicht überprüft. Dies birgt die Gefahr, dass diese Leistungen bei Verhandlungen zum Finanzausgleich der ARD nicht hinreichend berücksichtigt werden. Die Rechnungshöfe sehen es als notwendig an, die jeweiligen Leistungen mit ihrem aktuellen Wert anzusetzen.

(902) Der NDR hat hierzu mitgeteilt, dass die Kooperationsvereinbarung zwischen ihm und Radio Bremen aktualisiert werde, da sich die untereinander vereinbarten Leistungen in den vergangenen Jahren verändert hätten. Dabei gelte es vor allem, die aktuell erbrachten Leistungen finanziell zu bewerten. Danach könne eine neue Kooperationsvereinbarung unterzeichnet werden.

## 5.3 Kooperation mit Deutschlandradio

(903) Der NDR kooperiert u. a. auch mit dem Deutschlandradio (DR): Der NDR übernimmt seit 2016 die vergaberechtliche Beratung und Umsetzung der Vergabeverfahren für das Deutschlandradio ab einem Volumen von 125.000 Euro. Weiterhin hat der NDR die Baubetreuung für das Funkhaus des DR in Köln übernommen. Dabei hat der NDR die Kosten nicht in voller Höhe an Deutschlandradio weitergegeben.

(904) Die Rechnungshöfe fordern, dass der NDR auch bei dieser Kooperation den finanziellen Wert der erbrachten Leistungen ermittelt und regelmäßig anpasst.

(905) Der NDR will zukünftig einen Inflationsausgleich berücksichtigen.

## 5.4 Strukturprojekte

(906) Alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten arbeiten seit 2016 gemeinsam an der Verbesserung ihrer Strukturen. Hierbei gibt es 20 Einzelprojekte, insbesondere in der Informationstechnik und der Produktion. Durch diese Strukturprojekte sollten von 2017 bis 2028 insgesamt 583,7 Mio. Euro eingespart werden.<sup>309</sup>

(907) Inzwischen zeichnet sich lt. KEF-Bericht jedoch ab, dass die erwarteten Einsparungen aus den Strukturprojekten nicht in voller Höhe erbracht werden können.<sup>310</sup> Einige angedachte Vorgehensweisen hätten sich als ungeeignet erwiesen, da z. B. Standardisierungen nicht immer sinnvoll und regionale Unterschiede zu beachten seien. Da der NDR bei fast jedem Strukturprojekt anteilmäßig betroffen ist, wirken sich Mindereinsparungen massiv auf den NDR aus. Nach Angaben des NDR sollen mögliche Mindereinsparungen an anderer Stelle aufgefangen werden.

(908) Die Rechnungshöfe verkennen nicht, dass der NDR intensiv bemüht ist, diese Mindereinsparungen an anderer Stelle zu kompensieren. Der NDR kann aber bereits die eigenen Sparpakete nicht in vollem Umfang umsetzen. Umso mehr ist es erfor-

<sup>309</sup> 23. KEF-Bericht, S. 312, Tz. 599.

<sup>310</sup> 23. KEF-Bericht, S. 312, Tz. 600

derlich, die Umsetzung der Strukturprojekte intensiv voranzutreiben. Jedoch haben die ARD-Anstalten bereits jetzt gegenüber der KEF angekündigt, dass sich einige Einspareffekte zeitlich nach hinten verschieben werden.<sup>311</sup>

(909) Der NDR sollte sich dafür einsetzen, dass die Strukturprojekte konsequent vorangetrieben werden, um so bestmögliche Einsparungen für alle Rundfunkanstalten zu erreichen.

---

<sup>311</sup> 23. KEF-Bericht, S. 312, Tz. 600.

## **2 Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Baden-Badener Pensionskasse Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit 2013 bis 2018**

(910) Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Baden-Badener Pensionskasse Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit („bbp“) für die Geschäftsjahre 2013 bis 2018 geprüft.

(911) Über die Ergebnisse der Prüfung berichtet der Rechnungshof Baden-Württemberg in seinem Abschließenden Bericht nach § 37 Satz 3 MStV.

[https://rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/Beratende\\_AEusserungen/Abschliessender\\_Bericht\\_nach\\_\\_\\_37\\_Satz\\_3\\_MStV.pdf](https://rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/Beratende_AEusserungen/Abschliessender_Bericht_nach___37_Satz_3_MStV.pdf)

---

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 20. September 2023.