

UNTERRICHTUNG

durch den Landesrechnungshof

Jahresbericht 2025 (Teil 1)

Landesfinanzbericht 2025

Vorwort der Präsidentin des Landesrechnungshofes

Der vorgelegte Landesfinanzbericht bildet den Auftakt des Jahresberichts 2025 des Landesrechnungshofes. Darin berichtet der Landesrechnungshof über die Entwicklung der Finanzlage Mecklenburg-Vorpommerns seit dem letzten Landesfinanzbericht und über sich daraus ergebende Risiken für die kommenden Jahre. Daneben enthält der Landesfinanzbericht die Prüfung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht, aktuelle Themenschwerpunkte im Land und die gewonnenen Prüfungserkenntnisse seiner Prüferinnen und Prüfer.

Im Blick zurück auf das geprüfte Haushaltsjahr 2023 konnte Mecklenburg-Vorpommern trotz des wirtschaftlich schwierigen Umfelds mit einem Plus abschließen. Durch die wirtschaftlich verhaltene Entwicklung waren die Einnahmen des Landes erstmals seit vielen Jahren rückläufig. Zwar gingen auch die Ausgaben zurück – jedoch nicht in gleichem Maße. Vielfach hängt das Land zudem von den Zuweisungen der Europäischen Union und des Bundes ab. Es gilt, zeitnah eine Strategie zu entwickeln, wie und ob künftig bestimmte Aufgaben und Ausgaben geleistet werden sollen, wenn die Zuschüsse für das Land weiter absinken. Auch vor dem Hintergrund der weiter stagnierenden konjunkturellen Entwicklung sollte man sich nicht auf dem Vorhandenen ausruhen. Politik und Verwaltung sind gleichermaßen gefordert, gemeinsam Konzepte zu entwickeln und umzusetzen, die die Zukunftsfähigkeit des Landes angesichts bestehender und erwartbarer – finanzieller und weiterer – Risiken gewährleisten.

Mit Sorge betrachtet der Landesrechnungshof die vielen komplexen und vielfältigen Förderprogramme für die verschiedensten Zwecke im Land. Auch wenn hinter jedem Förderprogramm eine sicherlich gute Absicht steht, stellen sowohl die Vielzahl von Überschneidungen als auch die nicht immer klaren Abgrenzungen eine Herausforderung nicht nur für die Empfänger, sondern auch für die Landesverwaltung dar. Eine unübersichtliche Förderlandschaft birgt die Gefahr, dass öffentliche Mittel nicht mehr gezielt eingesetzt werden. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass sich das Land dieses Themas angenommen hat.

Die jüngste Wende in der Schuldenpolitik auf Bundesebene bringt nicht nur neue Möglichkeiten, sondern auch neue Herausforderungen mit sich. Sofern der Haushaltsgesetzgeber künftig wieder vermehrt Schulden aufnehmen darf und möchte, sollten die damit verfolgten Ziele gut abgewogen werden und positive Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung im Land setzen. In keinem Fall dürfen neue Verschuldungsmöglichkeiten dazu führen, dass Investitionen nicht mehr aus eigener Kraft oder gar konsumtive Ausgaben daraus finanziert werden.

Bei den Überlegungen zur Schuldenaufnahme darf nicht vergessen werden, dass es die künftigen Generationen und Haushalte sind, die letztlich für Zins- und Tilgungszahlungen aufkommen müssen. Dabei sind für kommende Haushalte schon jetzt erhebliche Belastungen zementiert. Die implizite Verschuldung für die vor 2005 in den Landesdienst berufenen Beamtinnen und Beamten – also die künftige Versorgungslast, die der Haushalt tragen muss – liegt bei fast 9,5 Mrd. Euro. Während das Land in

den vergangenen Jahren kräftig neue Beamtinnen und Beamten, gerade im Bildungsbereich, ernannt hat, um kurzfristig Personalbedarf zu stillen, scheint der Aspekt der Vorsorge teils aus dem Blick geraten und auf zukünftige Haushaltsgesetzgeber abgeschoben worden zu sein.

Es gilt also weiterhin kritisch die eigenen Aufgaben und Ausgaben zu hinterfragen und positive Haushaltsergebnisse zur zukünftigen Konsolidierung der Haushalte bestmöglich einzusetzen.

Diesem Jahresbericht vorausgegangen sind die vielfältigen Prüfungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesrechnungshofes. Mein Dank gilt daher den Beschäftigten des Landesrechnungshofes für die unermüdliche und immer sorgfältige Arbeit, die diesen Bericht erst ermöglicht.

Auch bei den geprüften Stellen möchte ich mich für die stets kooperative Zusammenarbeit bedanken. Gleiches gilt für die Abgeordneten des Landtages.

Schwerin, im Juni 2025

Dr. Martina Johannsen

Inhaltsverzeichnis

I	Einleitung.....	1
II	Allgemeiner Teil.....	3
	1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben.....	3
	2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich.....	11
	3 Risiken für Mecklenburg-Vorpommern.....	22
III	Aktuelle Themen.....	27
	1 Anhörung des Landesrechnungshofes nach § 103 LHO zu Förderrichtlinien.....	27
	2 Stellen, Planstellen und Personalausgaben.....	39
IV	Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht.....	51
	1 Haushaltsrechnung.....	51
	2 Einzelrechnungsprüfung.....	57
	3 Vermögensübersicht.....	60
	4 Mitteilung nach § 97 Abs. 1 LHO.....	74
V	Feststellungen zur Prüfung der Landesverwaltung.....	75
	Einzelplan 04 - Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung.....	75
	1 Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs im Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung.....	75
	Einzelplan 05 - Geschäftsbereich des Finanzministeriums.....	86
	2 Maschinelle Verarbeitung von ELSTER-Erklärungen.....	86
	Einzelplan 06 - Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit.....	89
	3 Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs im Geschäfts- bereich des Wirtschaftsministeriums.....	89
	Einzelplan 08 - Geschäftsbereich des Ministeriums für Klima- schutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt.....	94
	4 Durchführung von Feldbestandsprüfungen im Rahmen der Saatenanerkennung.....	94
	5 Umsetzung des Konzepts zum Schutz und zur Nutzung der Moore als Teil der Klimaschutzstrategie des Landes - aus- gewählte Maßnahmen.....	99
	Einzelplan 10 - Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Sport.....	105
	6 Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen an kommunalen und vereinseigenen Sportstätten.....	105
	7 Ausgaben für Projekte zur Integration und Partizipation von Migrantinnen und Migranten.....	112

8	Besondere Problematiken bei der Förderung von Integrationsmaßnahmen.....	120
Einzelplan 13 - Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten.....129		
9	Landesamt für Kultur und Denkmalpflege.....	129
10	Archäologisches Freilichtmuseum Groß Raden.....	135
11	Forschungs- und Praxissemester.....	140
Querschnittsprüfungen.....147		
12	Prüfung der Beteiligungen des Landes.....	147
13	Ordnungsmäßigkeit ausgewählter Stellenbesetzungsverfahren.....	154
VI	Umsetzung von Landtagsentschließungen.....	169
1	Entschließung des Landtags zur „Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr“.....	169
2	Entschließen des Landtags zur sicheren Migration der Fachverfahren.....	171
VII	Umsetzung von Empfehlungen des Landrechnungshofes.....	175
1	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Einrichtung Interner Revisionen in der Landesverwaltung.....	175
2	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zum Beitrag „Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben, Verbeamtung von Lehrkräften“.....	181
VIII	Berichte nach Medienstaatsvertrag.....	183
1	Fuhrpark des NDR.....	184

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote Mecklenburg-Vorpommerns (Landesebene), 1995-2023, in Mio. Euro und %.....	3
Abbildung 2:	Preisbereinigte Investitionsausgaben, bereinigt um investive Zuführungen zu Sondervermögen und Bürgschaftszahlungen, 1995-2023, Basisjahr 2020, in Mio. Euro.....	7
Abbildung 3:	Bereinigte Ausgaben, 2023, in Euro je Einwohner.....	8
Abbildung 4:	Haushaltsspielräume, 2023 gegenüber 2022, in Mio. Euro.....	9
Abbildung 5:	Haushaltsspielräume, 2023 gegenüber 2013, in Mio. Euro.....	10
Abbildung 6:	Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2023 in Euro je Einwohner.....	13
Abbildung 7:	Bereinigte Einnahmen im Ländervergleich, 2023, in Euro je Einwohner und %.....	15
Abbildung 8:	Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote Mecklenburg-Vorpommerns (Landesebene), 1995-2023, in Mio. Euro und %.....	16
Abbildung 9:	Steuerdeckungsquote (Landesebene) im Ländervergleich, 1995-2023, in %.....	16
Abbildung 10:	Zahlungen vom Bund im Ländervergleich, 1995-2023, in Euro je Einwohner.....	17
Abbildung 11:	Ausgaben der laufenden Rechnung im Ländervergleich, 2023, in Euro je Einwohner und %.....	18
Abbildung 12:	Personalausgaben (ohne Versorgung) im Ländervergleich, 1995-2023, in Euro je Einwohner.....	19
Abbildung 13:	Sozialausgaben an natürliche Personen im Ländervergleich, 1995-2023, in Euro je Einwohner.....	20
Abbildung 14:	Zuweisungen an Gemeinden im Ländervergleich, 1995-2023, Euro je Einwohner.....	20
Abbildung 15:	Ausgaben der Kapitalrechnung im Ländervergleich, 2023, in Euro je Einwohner und %.....	21
Abbildung 16:	Prognoserechnung der laufenden Einnahmen und Ausgaben von Kern- und Extrahaushalten, 2011-2023 und 2024-2035, in Mio. Euro.....	23
Abbildung 17:	Laufende und investive Zuschüsse von der EU, 2000-2023, in Mio. Euro.....	23
Abbildung 18:	Prognoserechnung der Personalausgaben (ohne Versorgungsausgaben), Kern- und Extrahaushalte, 2011-2023 und 2024-2035, in Mio. Euro.....	24
Abbildung 19:	Anzahl der bearbeiteten Richtlinienentwürfe, nach Ressort und Jahr, 2022-2024.....	28

Abbildung 20: Finanzierungssaldo Mecklenburg-Vorpommern, 2013-2022, in Mio. Euro.....	53
Abbildung 21: Entwicklung Einnahme- und Ausgabereste, 2012-2023, in Mio. Euro.....	54
Abbildung 22: Darstellung wesentlicher Fehler, sonstiger Fehler und keiner Fehler je Erhebungsstelle.....	58
Abbildung 23: Fehlerquote und 95 %iges Konfidenzintervall in der relevanten Grundgesamtheit, 2018-2023, in %.....	59
Abbildung 24: Entwicklung der haushalterischen Schulden (darunter fundierte Schulden und Interne Ausleihungen) zum 31. Dezember, 2003-2023, in Mio. Euro.....	65
Abbildung 25: Schuldenstand zum 31. Dezember, 1995-2023, in Euro je Einwohner.....	66
Abbildung 26: Entwicklung der impliziten Verschuldung (Versorgungs- verpflichtungen), 2013-2023, in Mio. Euro.....	67
Abbildung 27: Bestandsentwicklung von Versorgungsfonds und Vergleichs- portfolios, 2016-2023, in Mio. Euro.....	68
Abbildung 28: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushalts- jahres, 2012-2023, in Mio. Euro.....	70
Abbildung 29: Übersicht über die Aufteilung der Ausgleichsrücklage, 2023, in Mio. Euro.....	71

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Soll- und Ist-Einnahmen sowie Soll-Ansätze der Einnahmen, 2022-2026, in Mio. Euro und %.....	4
Tabelle 2:	Soll- und Ist-Ausgaben sowie Soll-Ansätze der Ausgaben, 2022-2026, in Mio. Euro und %.....	5
Tabelle 3:	Ergebnis der abschließend bearbeiteten Richtlinienentwürfe, 2022-2024.....	28
Tabelle 4:	Wesentliche Ergebnisse systematischer Erfassung (Auswahl), 2022-2024.....	30
Tabelle 5:	Anzahl bearbeiteter und veröffentlichter Richtlinien/-änderungen, nach Jahr der Bearbeitung, 2021-2024.....	32
Tabelle 6:	Inanspruchnahme von Doppelbesetzungsmöglichkeiten 2024 nach ausgewählten Fallgruppen, 2022-2024.....	44
Tabelle 7:	Kapitelübergreifende Inanspruchnahme von Stellen zugunsten des Bildungsministeriums, 2023-2024.....	45
Tabelle 8:	Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2023, in Euro.....	55
Tabelle 9:	Wesentliche und sonstige Fehler.....	57
Tabelle 10:	Übersicht über das Liegenschaftsvermögen, 2022-2023, in m ²	60
Tabelle 11:	Übersicht über das Kapitalvermögen 2022-2023, in Euro.....	61
Tabelle 12:	Entwicklung der Schulden von 2022 zu 2023, in Euro.....	64
Tabelle 13:	Entwicklung des Bestands der Eventualverbindlichkeiten von 2022 zu 2023, in Euro.....	73
Tabelle 14:	Grundgesamtheit, Stichprobe und Feststellungen.....	76
Tabelle 15:	Feststellungen zur kassenrechtlichen Ordnungsmäßigkeit.....	77
Tabelle 16:	Feststellungen zu Beschaffungs- und Vergabeverfahren in eigener Zuständigkeit.....	78
Tabelle 17:	Feststellungen zu Verträgen und Leistungsscheinen mit der DVZ M-V GmbH.....	80
Tabelle 18:	Feststellungen zu Beschaffungs- und Vergabeverfahren in eigener Zuständigkeit.....	91
Tabelle 19:	Kassenrechtliche Ordnungsmäßigkeit und Richtigkeit der Buchungsbelege.....	92
Tabelle 20:	Projektauswahlkriterien mit Wertungspunkten.....	111
Tabelle 21:	Einhaltung der Acht-Monatsfrist bei Feststellung von Jahresabschlüssen.....	150
Tabelle 22:	Einhaltung der Drei-Monatsfrist bei Unterrichtungen nach § 69 LHO.....	152
Tabelle 23:	Übersicht über Fehlerkategorien.....	157

Abkürzungsverzeichnis

AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AmtsBl. M-V	Amtsblatt Mecklenburg-Vorpommern
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
AVV	Vereinbarung zur Regelung der Auftragsverarbeitung
BAO	Besondere Aufbauorganisation
BeschaffRL M-V	Richtlinie für das Verfahren bei Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung (Beschaffungsrichtlinie)
BesGr.	Besoldungsgruppe
BfH	Beauftragte/Beauftragter für den Haushalt
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMI	Bundesministerium des Inneren und für Heimat
CO	Controlling
DVC	Deutsche Verwaltungscloud
DVZ M-V GmbH	Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
DVZG M-V	Gesetz über die Rechtsstellung des Datenverarbeitungszentrums Mecklenburg-Vorpommern (Datenverarbeitungszentrumsgesetz)
EA	Einstiegsamt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Entwicklung des ländlichen Raums
ELSTER	Elektronische Steuererklärung
Epl.	Einzelplan
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
eShop	Elektronisches Bestellsystem des LAiV, zentrales Einkaufsportale für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen
FHöVPR	Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege Mecklenburg-Vorpommern
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung II – Richtlinien zum Erlass von Rechtsvorschriften und weiteren Regelungen durch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern
GIG M-V	Gleichstellungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
GPO	Geschäftsprozessoptimierung
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HKR-Verfahren	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen – automatisiertes Verfahren
HTM GmbH	Historisch-Technisches Museum GmbH
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste
HÜL-A	Haushaltsüberwachungsliste Ausgaben
HÜL-E	Haushaltsüberwachungsliste Einnahmen
InTG M-V	Integrations- und Teilhabegesetz
IR	Innenrevision
IT	Informationstechnik
k.w.	künftig wegfallend
Kfz-Richtlinie	Richtlinie über Beschaffung, Betrieb und Aussonderung von Dienstkraftfahrzeugen in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern
KONSENS	Koordinierte neue Softwareentwicklung für die Steuerverwaltung (aller Bundesländer)
KorRL M-V	Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (Korruptionsbekämpfungsrichtlinie)
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LAiV	Landesamt für innere Verwaltung
LAKD	Landesamt für Kultur und Denkmalpflege
LBesG	Landesbesoldungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
LEKostVO M-V	Kostenverordnung für Amtshandlungen in der Land- und Ernährungswirtschaft (Land- und Ernährungswirtschaftskostenverordnung)
LG	Laufbahngruppe
LGE	Landesgrunderwerb Mecklenburg-Vorpommern GmbH
LHO	Landeshaushaltsordnung
lisa.lims	Labor-Informations- und Managementsystem
LKA	Landeskriminalamt Mecklenburg-Vorpommern
LKUST M-V	Landeskoordinierungs- und Unterstützungsstab Mecklenburg-Vorpommern
LPBK	Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz
LSBK	Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz Mecklenburg-Vorpommern
LSBV	Landesamt für Straßenbau und Verkehr Mecklenburg-Vorpommern
LTV	Landtagsverwaltung
LUNG	Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie
MBD	Munitionsbergungsdienst

MOK	Modernisierungs- und Optimierungskonzept
MStEVO M-V	Verordnung zur Festsetzung des vergaberechtlichen Mindest-Stundenentgelts (Mindest-Stundenentgelt-Verordnung)
MUS	Monetary Unit Sampling (Stichprobenverfahren)
OBVG i. L.	Ostsee-Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH i.L.
PRK	Personalreferentenkonferenz
RUBIKON	Rechnerunterstütztes Haushaltsbewertungs- und Informationssystem der Kommunen
SaproKapro12	Online-Portal der Saatgutwirtschaft
SBLV	Staatliche Bau- und Liegenschaftsverwaltung
SportFG M-V	Sportfördergesetz Mecklenburg-Vorpommern
SportstbRL M-N	Sportstättenbaurichtlinie
SV	Sondervermögen
SZG M-V	Landessonderzahlungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsverträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung)
VEBEG	Verwertungsgesellschaft bundeseigener Güter
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VgE M-V	Erlass über die Vergabe öffentlicher Aufträge im Anwendungsbereich des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern (Vergabeerlass)
VgG M-V	Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge in Mecklenburg-Vorpommern (Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern)
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VW	Verwaltungsvorschrift
VzÄ	Vollzeitäquivalente
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
ZDMV	Zentrum für Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern

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	Flächenländer
FO	Flächenländer Ost ohne MV (BB, SN, ST und TH)
FFW	Finanzschwache Flächenländer West (NI, RP, SL und SH)
D	Deutschland

Bezeichnung der Ressorts

Staatskanzlei (StK)	Ministerpräsidentin und Staatskanzlei
Innenministerium (IM)	Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung
Justizministerium (JM)	Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz
Finanzministerium (FM)	Finanzministerium
Wirtschaftsministerium (WM)	Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit
Landwirtschaftsministerium (LM)	Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt
Bildungsministerium (BM)	Ministerium für Bildung und Kindertagesförderung
Wissenschaftsministerium (WKM)	Ministerium für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten
Sozialministerium (SM)	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport

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 2025 enthaltenen Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß §§ 97 Abs. 2 und 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) beziehen sich auf die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2023. 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 2023 beschränkt (§ 97 Abs. 3 LHO).

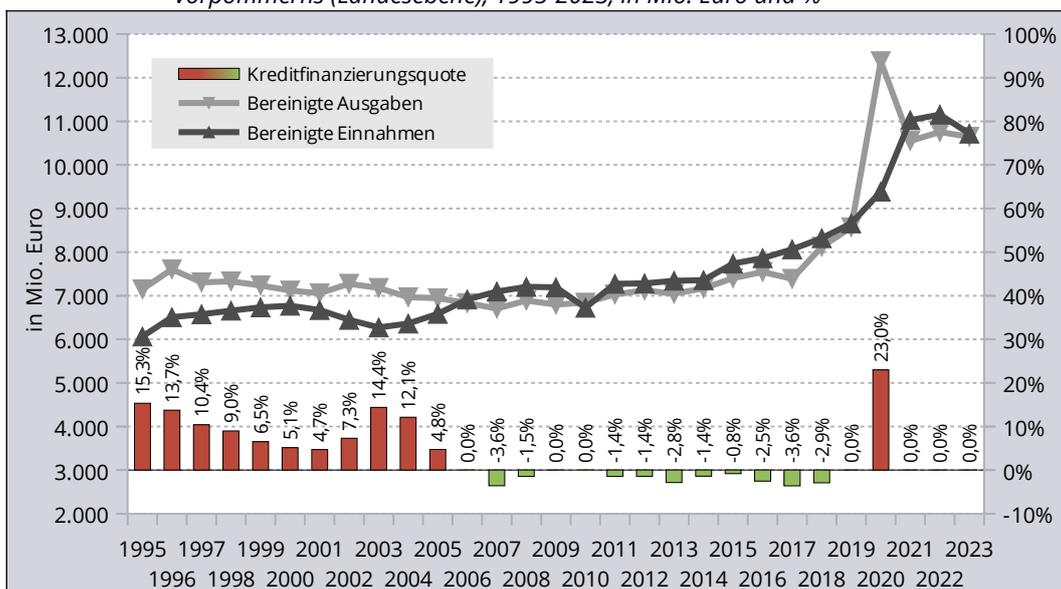
II Allgemeiner Teil

II.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

(4) Zunächst wird die Entwicklung der (bereinigten) Einnahmen und Ausgaben betrachtet. Abbildung 1 zeigt diese sowie die Kreditfinanzierungsquote Mecklenburg-Vorpommerns im Zeitverlauf ab 1995.¹

(5) 2023 betragen die bereinigten Einnahmen 10.718,8 Mio. Euro. Sie verringerten sich im Vergleich zum Vorjahr um 437,6 Mio. Euro (-3,9 %). Die bereinigten Ausgaben beliefen sich 2023 auf 10.647,6 Mio. Euro und verringerten sich ebenso gegenüber dem Vorjahr um 108,7 Mio. Euro (-1,0 %).

Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote Mecklenburg-Vorpommerns (Landesebene), 1995-2023, in Mio. Euro und %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(6) Aus dem Unterschiedsbetrag (Saldo) zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben folgt 2023 ein Finanzierungsüberschuss von 71,2 Mio. Euro.

(7) Rechnerisch ergibt sich auch für 2023 eine Kreditfinanzierungsquote von 0,0 %. D. h. im Berichtsjahr wird keine Nettokreditaufnahme ausgewiesen.

(8) Die Tabellen 1 und 2 zeigen die wesentlichen Einflussfaktoren für die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts seit 2022 einschließlich eines Vergleichs der Soll-Ansätze mit den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben der zurückliegenden Haushaltsjahre und die Planzahlen der Haushaltsjahre 2024, 2025 und 2026.

¹ 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: Soll- und Ist-Einnahmen sowie Soll-Ansätze der Einnahmen, 2022-2026, in Mio. Euro und %

Einnahmen	Grupp.-Nr.	Soll 2022	Ist 2022	Soll 2023	Ist 2023	Soll 2024	Soll 2025	Soll 2026
in Mio. Euro								
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	6.116,3	6.725,4	6.447,6	6.536,2	6.880,2	7.161,2	7.429,8
Steuern		6.147,9	6.703,8	6.427,8	6.513,5	6.858,9	7.140,0	7.408,4
Verwaltungseinnahmen	1	288,1	399,8	276,2	384,7	263,6	261,6	254,8
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	2.274,2	3.080,8	2.407,0	2.844,2	2.995,2	2.657,0	2.703,2
Allgemeine BEZ		615,0	665,7	699,0	683,5	711,0	753,0	786,0
BEZ wegen Kosten politischer Führung		72,0	72,0	72,0	72,0	72,0	72,0	72,0
SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit		34,3	34,3	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
Gemeindesteuerkraft BEZ		140,9	211,1	232,9	229,2	241,5	257,5	270,4
BEZ für Forschungsförderung		5,3	5,3	7,6	7,6	9,6	14,8	12,3
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 31/32	1.391,2	1.434,4	1.142,0	1.303,4	1.247,0	1.534,2	1.028,8
Investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	831,6	950,5	781,3	953,8	777,8	869,9	789,7
Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	35	465,8	376,8	260,5	205,9	307,2	497,7	72,5
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	93,8	107,1	100,2	143,7	162,0	166,5	166,5
Nettokreditaufnahme	31/32	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamteinnahmen		10.119,8	11.640,4	10.272,7	11.068,4	11.386,0	11.614,0	11.416,6
Bereinigte Einnahmen*		9.560,2	11.156,4	9.912,0	10.718,8	10.916,8	10.949,8	11.177,6
Einnahmen	Grupp.-Nr.	Soll 2022	Ist 2022	Soll 2023	Ist 2023	Soll 2024	Soll 2025	Soll 2026
relative Abweichung zum Vorjahr								
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	3,4%	12,8%	5,4%	-2,8%	6,7%	4,1%	3,8%
Steuern		3,4%	12,8%	4,6%	-2,8%	6,7%	4,1%	3,8%
Verwaltungseinnahmen	1	-17,0%	15,1%	-4,1%	-3,8%	-4,6%	-0,8%	-2,6%
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	-33,3%	-9,7%	5,8%	-7,7%	24,4%	-11,3%	1,7%
Allgemeine BEZ		1,0%	9,3%	13,7%	2,7%	1,7%	5,9%	4,4%
BEZ wegen Kosten politischer Führung		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit		0,0%	0,0%	-69,4%	-69,4%	0,0%	0,0%	0,0%
Gemeindesteuerkraft BEZ		-4,4%	43,2%	65,3%	8,6%	3,7%	6,6%	5,0%
BEZ für Forschungsförderung		-39,8%	-40,4%	43,4%	42,5%	26,3%	54,2%	-16,9%
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 31/32	-6,8%	-3,9%	-17,9%	-9,1%	9,2%	23,0%	-32,9%
Investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	-36,4%	-27,3%	-6,0%	0,3%	-0,4%	11,8%	-9,2%
Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	35	366,6%	227,5%	-44,1%	-45,4%	17,9%	62,0%	-85,4%
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	9,4%	25,0%	6,8%	34,2%	61,7%	2,8%	0,0%
Nettokreditaufnahme	31/32	-	-	-	-	-	-	-
Gesamteinnahmen		-9,7%	3,8%	1,5%	-4,9%	10,8%	2,0%	-1,7%
Bereinigte Einnahmen*		-13,3%	1,2%	3,7%	-3,9%	10,1%	0,3%	2,1%

* 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: Soll- und Ist-Ausgaben sowie Soll-Ansätze der Ausgaben, 2022-2026, in Mio. Euro und %

Ausgaben in Mio. Euro	Grupp.- Nr.	Soll 2022	Ist 2022	Soll 2023	Ist 2023	Soll 2024	Soll 2025	Soll 2026
Personalausgaben	4	2.505,4	2.370,2	2.637,5	2.434,1	2.715,4	2.898,2	3.025,7
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	545,7	533,6	578,7	587,0	673,3	668,0	578,3
Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, SV und gebietskörperschaft. Zusammenschlüsse	56	37,2	37,2	41,7	64,5	49,0	1,0	1,0
Zinsausgaben am Kreditmarkt	57	168,3	160,0	236,5	188,8	145,1	169,2	208,4
Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt	59	0,0	0,0	0,0	0,0	414,7	121,8	129,0
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	5.041,6	5.730,7	5.225,0	5.524,1	5.637,3	5.852,0	6.004,8
Kommunaler Finanzausgleich		1.307,1	1.331,0	1.339,1	1.380,5	1.353,5	1.456,5	1.520,9
Soziale Leistungen		2.113,8	2.173,7	2.248,2	2.306,9	2.474,3	2.559,0	2.619,8
Schuldendiensthilfen	62	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investitionsausgaben	7,8	1.689,2	1.924,5	1.571,5	1.849,1	1.654,4	1.786,7	1.631,2
Baumaßnahmen (einschl. SBL)	7	262,3	294,4	267,7	374,8	287,4	299,1	298,6
sonstige Sachinvestitionen	81,82	151,6	93,5	79,8	154,2	81,0	87,8	85,8
Investitionsförderung	83-89	1.275,2	1.536,6	1.222,0	1.320,1	1.286,0	1.399,8	1.246,8
Kommunaler Finanzausgleich		20,0	204,3	207,0	212,8	181,6	179,0	145,3
Besondere Finanzierungsausgaben	9	133,9	884,1	-48,0	420,8	96,8	90,2	-161,8
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	40,1	777,0	1,7	277,1	2,0	2,3	2,2
Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Globale Mehr- und Minderausgaben	97	0,0	0,0	-150,0	0,0	-67,1	-78,6	-330,5
Haushaltstechnische Verrechnungen	98	93,8	107,1	100,2	143,7	161,9	166,5	166,5
Gesamtausgaben		10.119,8	11.640,4	10.272,7	11.068,4	11.337,0	11.586,0	11.416,6
Bereinigte Ausgaben*		9.986,0	10.756,3	10.170,7	10.647,6	10.758,4	11.295,4	11.119,0

Ausgaben relative Abweichung zum Vorjahr	Grupp.- Nr.	Soll 2022	Ist 2022	Soll 2023	Ist 2023	Soll 2024	Soll 2025	Soll 2026
Personalausgaben	4	8,7%	2,8%	5,3%	2,7%	3,0%	6,7%	4,4%
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	9,1%	6,7%	6,0%	10,0%	16,3%	-0,8%	-13,4%
Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, SV und gebietskörperschaft. Zusammenschlüsse	56	27,4%	27,4%	12,1%	73,4%	17,5%	-98,0%	0,0%
Zinsausgaben am Kreditmarkt	57	1,3%	-3,7%	40,5%	18,0%	-38,6%	16,6%	23,2%
Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt	59	-	-	-	-	-	-70,6%	5,9%
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	-9,0%	3,4%	3,6%	-3,6%	7,9%	3,8%	2,6%
Kommunaler Finanzausgleich		5,2%	7,1%	2,4%	3,7%	1,1%	7,6%	4,4%
Soziale Leistungen		12,8%	16,0%	6,4%	6,1%	10,1%	3,4%	2,4%
Schuldendiensthilfen		0,0%	0,0%	-	-	-	-	-
Investitionsausgaben	7,8	-15,9%	-4,1%	-7,0%	-3,9%	5,3%	8,0%	-8,7%
Baumaßnahmen (einschl. SBL)	7	-8,4%	2,8%	2,1%	27,3%	7,4%	4,1%	-0,2%
sonstige Sachinvestitionen	81,82	92,0%	18,4%	-47,4%	64,9%	1,5%	8,4%	-2,2%
Investitionsförderung	83-89	-22,3%	-6,4%	-4,2%	-14,1%	5,2%	8,8%	-10,9%
Kommunaler Finanzausgleich		-1,8%	-3,0%	935,0%	4,2%	-12,3%	-1,4%	-18,8%
Besondere Finanzierungsausgaben	9	-79,8%	33,6%	-135,8%	-52,4%	-301,7%	-6,9%	-279,4%
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	-93,0%	34,9%	-95,8%	-64,3%	17,6%	15,0%	-6,5%
Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96	-	-	-	-	-	-	-
Globale Mehr- und Minderausgaben	97	-	-	-	-	-55,26 %	17,20 %	320,17 %
Haushaltstechnische Verrechnungen	98	9,4%	25,0%	6,8%	34,2%	61,6%	2,8%	0,0%
Gesamtausgaben		-9,7%	3,8%	1,5%	-4,9%	10,4%	2,2%	-1,5%
Bereinigte Ausgaben*		-5,4%	1,9%	1,8%	-1,0%	5,8%	5,0%	-1,6%

* 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.

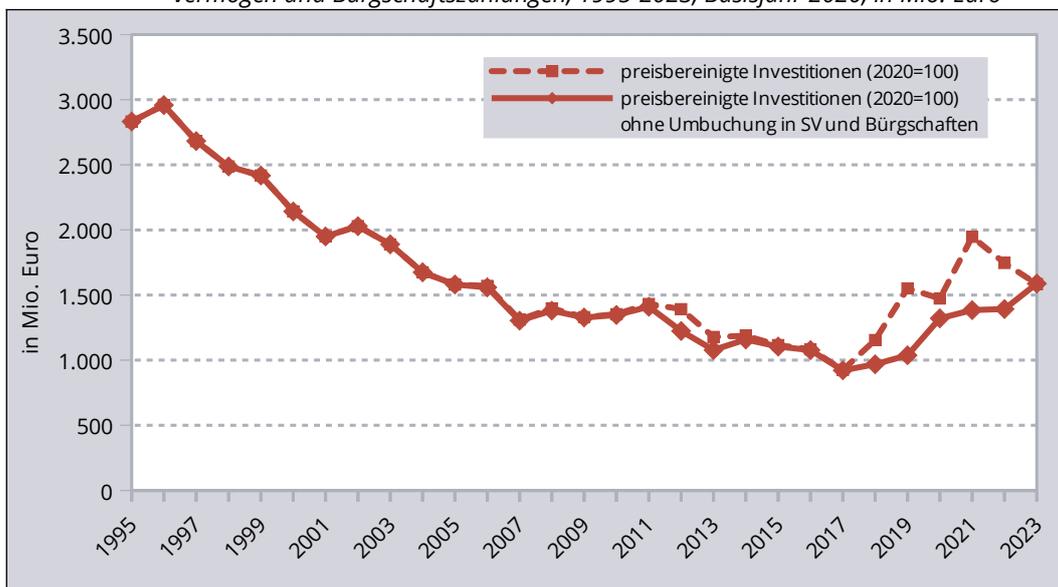
(9) Tabelle 1 zeigt die Einnahmeseite. Mecklenburg-Vorpommern erzielte 2023 rd. 6.536,2 Mio. Euro (rd. 62,1 % der bereinigten Einnahmen) Steuereinnahmen und Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben. Diese überstiegen den Planansatz um rd. 88,6 Mio. Euro, lagen jedoch 189,2 Mio. Euro unter den Einnahmen des Vorjahres, was einem Rückgang von 2,8 % entspricht. Die Verwaltungseinnahmen lagen 2023 bei 384,7 Mio. Euro. Dies entspricht einem Rückgang von 3,8 % zum Vorjahreswert. Die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) sind von insgesamt 988,4 Mio. Euro auf 1.002,7 Mio. Euro angestiegen. Dabei unverändert blieb die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung (SoBEZ) wegen überdurchschnittlicher Kosten politischer Führung (72,0 Mio. Euro). Die SoBEZ für strukturelle Arbeitslosigkeit reduzierte sich um 23,8 Mio. Euro. Dagegen stieg die Gemeindesteuerkraft-BEZ um 18,1 Mio. Euro. Geringfügig zugenommen (+2,3 Mio. Euro) hat auch die BEZ für Forschungsförderung. Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen lagen bei rd. 1.303,4 Mio. Euro. Dies entspricht einem Rückgang von 131 Mio. Euro (-9,1 %).

(10) Tabelle 2 zeigt die Ausgabeseite. Die Personalausgaben sind gegenüber 2022 erneut angestiegen. Sie betragen 2023 rd. 2.434,1 Mio. Euro. Gegenüber dem Ist 2022 entspricht dies einer Zunahme von rd. 63,9 Mio. Euro (+2,7 %). Die tatsächlichen Personalausgaben lagen jedoch erneut deutlich unter den geplanten Ausgaben von 2.637,5 Mio. Euro, wodurch 203,4 Mio. Euro nicht ausgegeben wurden. Auch die tatsächlichen Verwaltungsausgaben stiegen im Vergleich zum Vorjahr an (+53,4 Mio. Euro, +10 %) und betragen 2023 rd. 587,0 Mio. Euro. Gleiches gilt für die Zinsausgaben für Kredite. Zwar lagen die tatsächlichen Zinsausgaben mit 188,8 Mio. Euro rd. 47,7 Mio. Euro unter den geplanten Werten (236,5 Mio. Euro), sie stiegen zum Vorjahr dennoch um rd. 28,8 Mio. Euro (+18 %) an. 2023 wurden keine Kredittilgungen im Soll und Ist ausgewiesen. Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen reduzierten sich im Vergleich zu 2022 um rd. 206,7 Mio. Euro (-3,6 %) und betragen 2023 5.524,1 Mio. Euro. Die Abweichung vom Haushaltsplan 2023 beträgt rd. 299,1 Mio. Euro. Darunter machen die Landeszuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs rd. 1.380,5 Mio. Euro (+49,5 Mio. Euro, +3,7 %) aus. Die sozialen Leistungen, die ebenfalls zu den laufenden Zuschüssen und Zuweisungen zählen, verzeichneten ebenso einen Anstieg (+133,2 Mio. Euro, +6,1 %) und betragen 2023 rd. 2.306,9 Mio. Euro.

Die Investitionsausgaben des Landes sind im Ist gegenüber 2022 um 75,4 Mio. Euro gesunken (-3,9 %), lagen aber dennoch deutlich über dem Haushaltsansatz. Die Abweichung zum Soll 2023 betrug +277,6 Mio. Euro. Dabei stiegen die Baumaßnahmen auf 374,8 Mio. Euro an (+80,4 Mio. Euro, +27,3 %). Auch die sonstigen Sachinvestitionen lagen mit 154,2 Mio. Euro deutlich über den Vorjahresergebnissen (+60,7 Mio. Euro, +64,9 %) und den geplanten Werten. Die höheren Investitionsausgaben beruhen insbesondere auf höheren Mittelzuweisungen der Europäischen Union (rd. 102 Mio. Euro) sowie aus Mitteln des „MV-Schutzfonds“ (rd. 48 Mio. Euro). Daneben ergeben sich höhere Ausgaben aus dem Erwerb von Grundstücken und Gebäuden (rd. 46 Mio. Euro), beim Wohnungs- und Städtebau (18 Mio. Euro), beim Breitbandausbau (rd. 13 Mio. Euro) sowie bei der Erstattung von Straßenbaubeiträgen (rd. 13 Mio. Euro). Ein Rückgang ist indes bei den Investitionsförderungen er-

kennbar. Wurden 2022 rd. 1.536,6 Mio. Euro verausgabt, lag dieser Wert im Folgejahr nur bei 1.320,1 Mio. Euro (-216,5 Mio. Euro, -14,1 %). Abbildung 2 zeigt die Investitionsausgaben bereinigt um Preissteigerungen sowie um Zahlungen an eigene Sondervermögen, die haushaltssystematisch korrekt als Investitionen gebucht wurden, die jedoch (noch) keine Vermögensmehrung im eigentlichen Sinne darstellen.² Trotz des Rückgangs der Investitionsausgaben in der Haushaltsrechnung (vgl. Tabelle 2) lässt sich ein geringfügiger Anstieg der bereinigten Investitionen feststellen, wenn diese preisbereinigt werden. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Investitionsausgaben in den vergangenen Jahren überzeichnet waren. Das Investitionsniveau sollte auch in der angespannten Haushaltslage weiter auf wenigstens gleich hohem Niveau gehalten werden.

Abbildung 2: Preisbereinigte Investitionsausgaben, bereinigt um investive Zuführungen zu Sondervermögen und Bürgerschaftszahlungen, 1995-2023, Basisjahr 2020, in Mio. Euro



Quelle: ZDL; Finanzministerium; eigene Berechnungen.

Die besonderen Finanzierungsausgaben reduzierten sich um 463,3 Mio. Euro (-52,4 %) zum Vorjahreswert. Davon flossen rund 277,1 Mio. Euro in die Rücklagen des Landes.

(11) Das Finanzministerium teilt mit, dass es die vorgenommene Bereinigung der Investitionsausgaben um Zuführungen zu Sondervermögen nicht teile. Die Zuführung unter Verwendung der jeweiligen Gruppierungsnummern erfolge im Einklang mit der Landshaushaltsordnung und dem Gruppierungsplan gemäß der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes (VV-HS). Inhaltlich gleichlautende Regelungen hätten auch der Bund und die anderen Länder. Bei einer abweichenden Handhabung sei eine Vergleichbarkeit mit den übrigen Ländern und dem Bund nicht mehr gegeben.

(12) Der Landesrechnungshof stimmt dem Finanzministerium zu, dass die Zuführung von Mitteln zu Sondervermögen der Haushaltssystematik folgend als Investitionen zu verbuchen sind. Die Bereinigung um solche Zuführungen hält er dann für

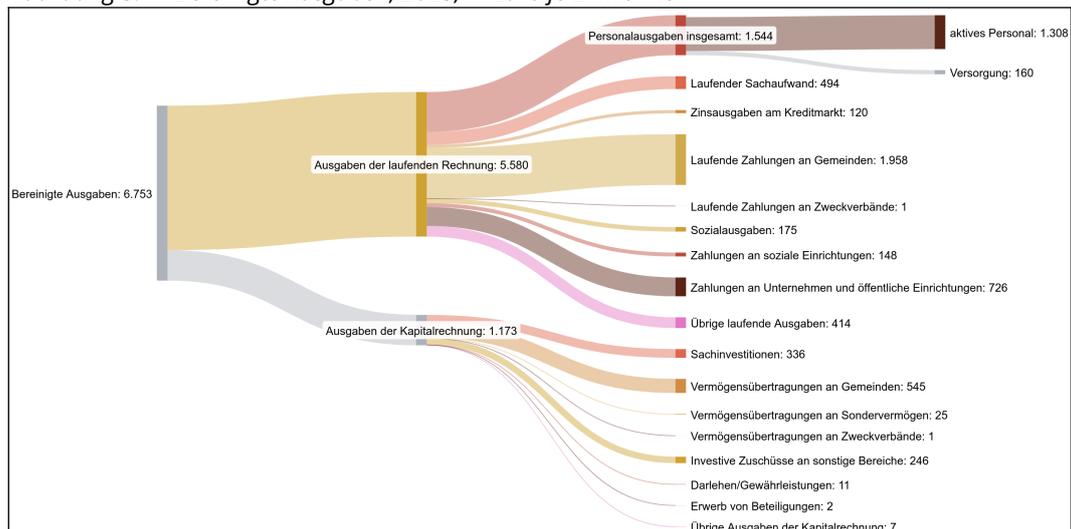
² Siehe dazu: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2024): Jahresbericht 2024 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2024, Tzn. 31-39.

zweckmäßig, wenn die vermögensmehrenden Investitionsausgaben dargestellt werden sollen.

Zweck der Errichtung von Sondervermögen ist die Erfüllung einzelner, begrenzter Aufgaben unter Nutzung einer weitestgehend eigenständigen Wirtschaftsführung außerhalb des Kernhaushalts. Bei den betreffenden Sondervermögen ist keine eigene Wirtschaftsführung im eigentlichen Sinne erkennbar, einzig vorgenommen werden (investive) Zuführungen vom und Entnahmen an den Kernhaushalt, wo die Mittel nach dem Zweck des Sondervermögens verwendet werden. Der Landesrechnungshof bekräftigt seine Forderung nach Einführung einer echten Vermögensrechnung. Nur eine solche erlaubt eine tatsächlich transparente Darstellung der Vermögensveränderung.

(13) Abbildung 3 zeigt die bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben für 2023 in Euro. Rund 5.580 Euro je Einwohner (rd. 82,6 %) fließen für konsumtive Zwecke. Hier fallen vor allem die Personalausgaben (1.544 Euro je Einwohner) sowie die Zahlungen an Gemeinden (1.958 Euro je Einwohner) ins Gewicht.

Abbildung 3: Bereinigte Ausgaben, 2023, in Euro je Einwohner



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

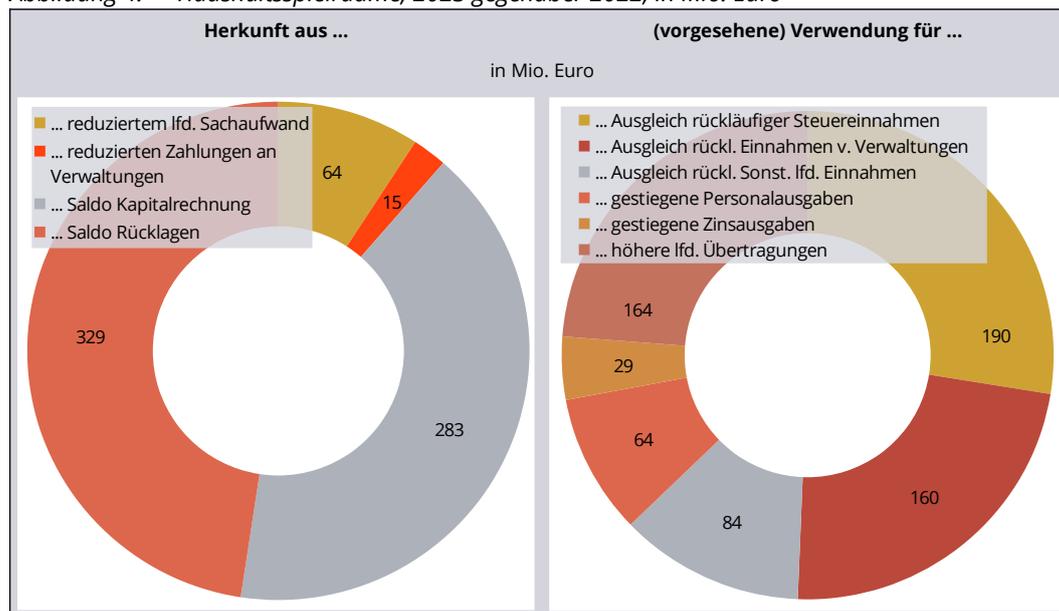
1.173 Euro je Einwohner fließen in die Kapitalrechnung. Auch hier stehen die Übertragungen an Gemeinden mit 545 Euro je Einwohner im Vordergrund, gefolgt von eigenen Sachinvestitionen des Landes (336 Euro je Einwohner).

(14) Abbildung 4 zeigt die Herkunft der von 2022 auf 2023 durch Mehreinnahmen und Umnutzung zur Verfügung stehenden Mittel sowie deren (vorgesehene) Verwendung. Sie errechnen sich aus dem Zuwachs beziehungsweise Rückgang von Einnahmen und Ausgaben von 2022 zu 2023. Nehmen Einnahmen zu oder sinken Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr, stehen diese Mittel für andere Zwecke zur Verfügung. Andersherum reduzieren steigende Ausgaben oder rückläufige Einnahmen die Verwendungsmöglichkeiten und binden Haushaltsmittel.³ Da die bereinigten Einnahmen insgesamt rückläufig waren, stammen die 2023 im Vergleich zu 2022 mehr zur Verfü-

³ Zur Methodik vgl. Heinemann, Friedrich/ Steger, Paul (2024): Mehr finanzielle Spielräume, mehr öffentliche Investitionen?, in: ZEWpolicybrief (2024) Nr. 09.

gung stehenden Mittel vor allem aus der im Vorjahresvergleich deutlich reduzierten Zuführung an Rücklagen (329 Mio. Euro).

Abbildung 4: Haushaltsspielräume, 2023 gegenüber 2022, in Mio. Euro

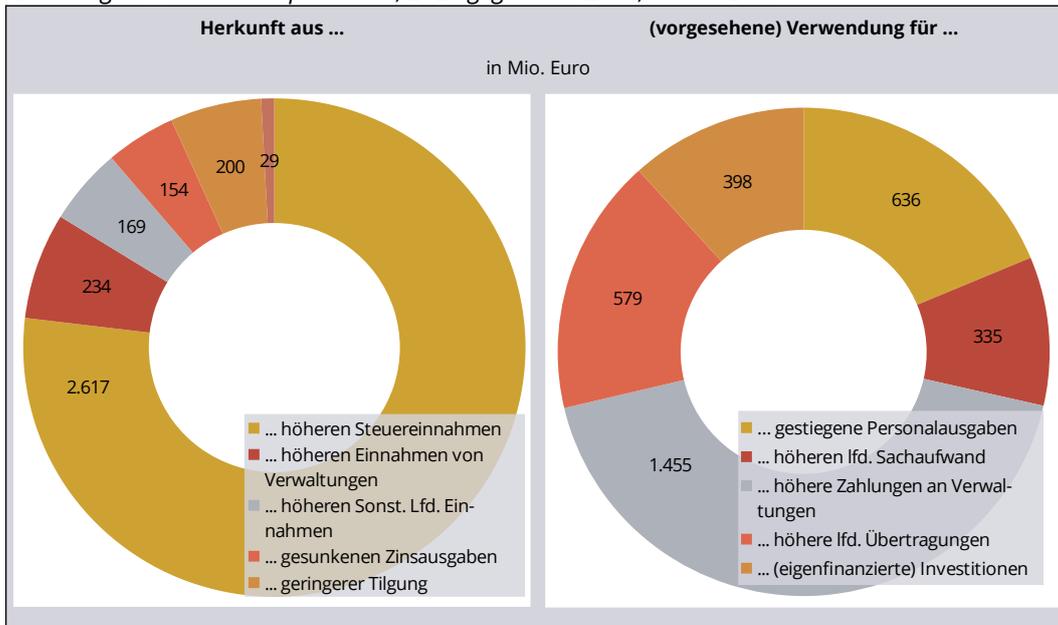


Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Mittel, die in der Vorperiode noch den Rücklagen zugeführt wurden, sind in der Jahresscheibe 2022 zu 2023 anderweitig eingesetzt worden. Die reduzierte Rücklagenzuführung stellt dadurch knapp die Hälfte der für andere Zwecke genutzten Mittel dar. Auch der geringere Saldo der Kapitalrechnung erlaubte die anderweitige Verwendung von rund 283,2 Mio. Euro. Daneben gab es geringfügige Einsparungen bei den laufenden Sachaufwänden sowie den Zahlungen an Verwaltungen. Die dadurch insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel wurden insbesondere für den Ausgleich der rückläufigen Steuereinnahmen (rund 190,3 Mio. Euro) sowie der fehlenden Einnahmen von Verwaltungen (159,5 Mio. Euro) benötigt, die vor allem aus Zahlungen seitens des Bundes bestehen. Mehrausgaben resultierten jedoch auch aus höheren Ausgaben für Zinszahlungen sowie durch den Zuwachs der Personalausgaben.

(15) Im größeren Betrachtungszeitraum der vergangenen zehn Jahre fällt auf, dass das Land rund 77 % der Mehrmittel aus höheren Steuereinnahmen erhält (rd. 2.616,6 Mio. Euro), wie Abbildung 5 zeigt. Durch die Kreditaufnahme u. a. im Rahmen der Corona-Pandemie stammen weitere Mittel zudem aus der Nettokreditaufnahme (200 Mio. Euro). Auch durch sinkende Zinsausgaben konnten Mittel anderweitig eingesetzt werden (rd. 153,6 Mio. Euro). Durch geringere Zuführungen an Rücklagen oder Entnahmen standen weitere 28,5 Mio. Euro zur Verfügung. 234,5 Mio. Euro stammen zudem aus Mehrzahlungen von Verwaltungen – hier insbesondere Zuweisungen vom Bund. Mit diesen wurde der Aufwuchs bei den Personalausgaben (636 Mio. Euro) und beim Sachaufwand (334,9 Mio. Euro) finanziert. Aus dem kommunalen Finanzausgleich erhielten auch die Kommunen weitere Zuweisungen. So wurden mehr als ein Drittel der mehr zur Verfügung stehenden Mittel an Verwaltungen weitergeleitet (rd. 1.454,8 Mio. Euro).

Abbildung 5: Haushaltsspielräume, 2023 gegenüber 2013, in Mio. Euro



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Die Mehrzuführung zur Kapitalrechnung von 397,7 Mio. Euro ist grundsätzlich positiv zu bewerten, auch wenn die Investitionsausgaben durch die Buchungspraxis in die Sondervermögen überzeichnet sind.⁴ Der überwiegende Teil der frei gewordenen und damit mehr zur Verfügung stehenden Mittel der vergangenen zehn Jahre wurde jedoch für konsumtive Zwecke verausgabt (rund 88,3 %) und nicht investiv genutzt.

⁴ Vgl. dazu: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2024): Jahresbericht 2024 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2024, Tzn. 31-39.

II.2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich

(16) Anhand von vier Kennzahlen wird im folgenden Abschnitt die Finanzlage der Flächenländer Deutschlands 2023 dargestellt (vgl. Abbildung 6).

(17) Einen ersten Überblick über die finanzielle Situation der Länderhaushalte 2023 gibt der Finanzierungssaldo. Neun Länder wiesen einen negativen Finanzierungssaldo aus. Das höchste Defizit hatte Sachsen mit -282 Euro je Einwohner. Darauf folgt Brandenburg mit -245 Euro je Einwohner. Niedersachsen weist mit 463 Euro je Einwohner den höchsten Überschuss aus. Mecklenburg-Vorpommern weist noch einen positiven Saldo von 45 Euro je Einwohner auf und liegt damit auf Rang vier.

(18) Wesentlichen Anteil an den Ausgaben der Länder haben die konsumtiven Ausgaben der laufenden Rechnung. Die geringsten laufenden Ausgaben hatte 2023 Bayern mit 4.625 Euro je Einwohner, gefolgt von Niedersachsen mit 4.756 Euro je Einwohner. Die höchsten konsumtiven Ausgaben hatten Schleswig-Holstein mit 5.628 Euro je Einwohner und Mecklenburg-Vorpommern mit 5.580 Euro je Einwohner. Hohe konsumtive Ausgaben bergen die Gefahr, dass nicht ausreichend Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen. Trotz hoher konsumtiver Ausgaben lag Mecklenburg-Vorpommern 2023 bei den aus eigener Kraft finanzierten Investitionen im Mittelfeld (vgl. Tz. 22).

(19) Ein Ausgabenfaktor sind die Sozialausgaben an natürliche Personen. Die Spannweite der Sozialausgaben lag 2023 zwischen 73 Euro je Einwohner im Saarland und 234 Euro je Einwohner – mehr als dreimal so viel – in Bayern. Vor allem fünf Flächenländer im Westen Deutschlands haben geringe Sozialausgaben je Einwohner. Mecklenburg-Vorpommern hat mit 175 Euro je Einwohner die dritthöchsten Sozialausgaben an natürliche Personen unter den Flächenländern.

(20) Das Finanzministerium weist darauf hin, dass in den Sozialausgaben an natürliche Personen vor allem die Zahlungen für Wohngeld (rund 85 Euro je Einwohner), BAföG/AFBG (38 Euro je Einwohner) und corona-bedingte Verdienstausschüttungen (17 Euro je Einwohner) enthalten seien. Die Daten bildeten damit nur einen geringen Teil der tatsächlichen sozialen Leistungen ab. Die Ausgaben für soziale Leistungen des Landeshaushalts (Hauptgruppe 6, Hauptfunktion 2 – Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik) betragen rund 1.462 Euro je Einwohner. Durch den deutlich unterschiedlichen Kommunalisierungsgrad der Sozialausgaben in den einzelnen Ländern sei ein Ländervergleich ohne Berücksichtigung der Kommunalebene beziehungsweise ohne Bereinigung der Länderdaten zudem unpassend und irreführend.

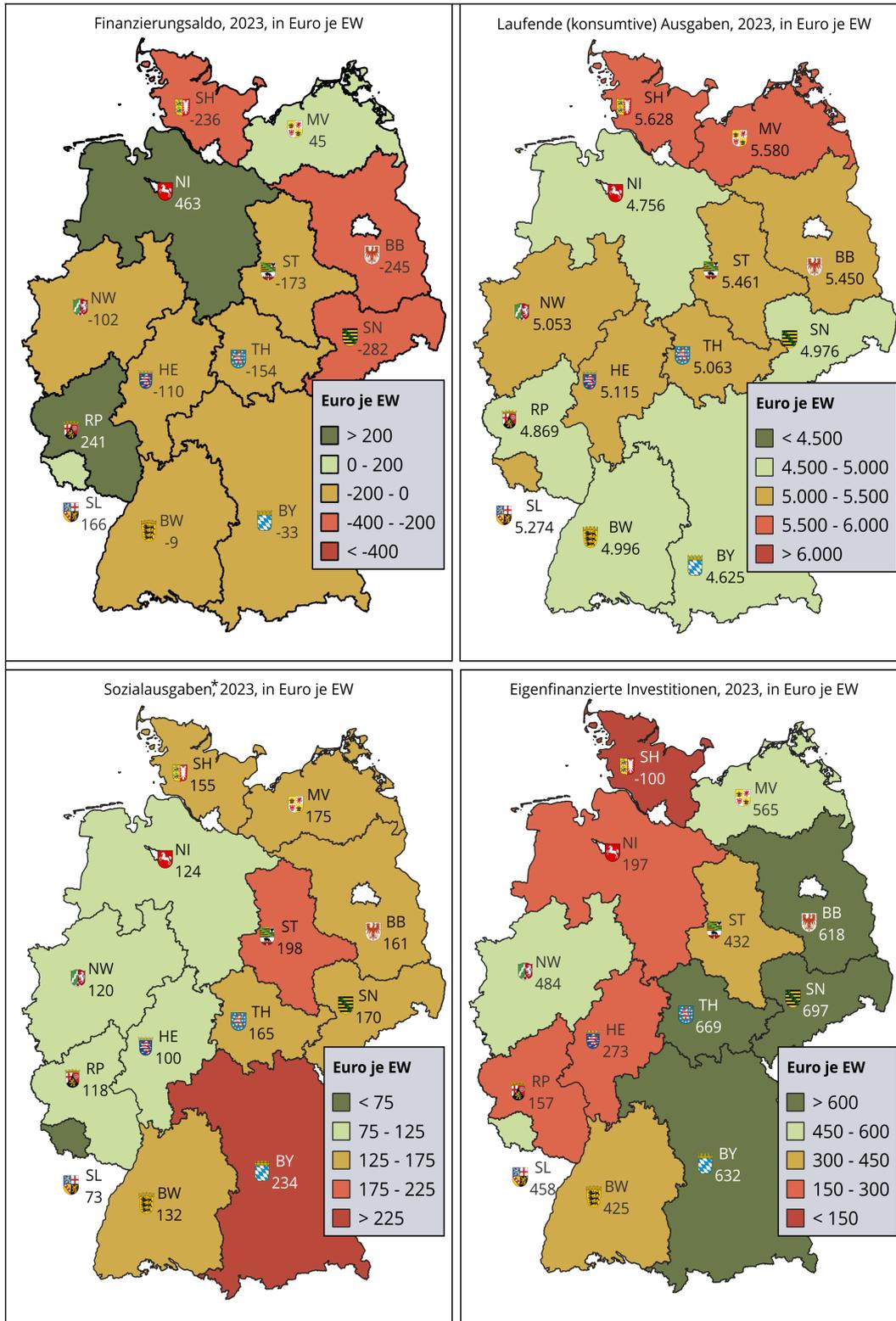
(21) Der Landesrechnungshof stimmt dem Finanzministerium zu, dass die sozialen Leistungen, die direkt an natürliche Personen geleistet werden, nur einen Baustein der insgesamt erbrachten sozialen Leistungen ausmachen. Wie vom Finanzministerium zutreffend erläutert, werden die Ausgaben für soziale Leistungen an natürliche Personen nach dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Gruppierungsplan

erfasst.⁵ Ein Vergleich zwischen den Ländern ist damit problemlos möglich und aussagekräftig.

(22) Investitionen mehrten 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 697,5 Euro je Einwohner in Sachsen und -99,6 Euro je Einwohner in Schleswig-Holstein. Mecklenburg-Vorpommern liegt mit 565,0 Euro je Einwohner auf Platz 5 im Länderranking. Rechnet man die investiven Zuschüsse und Zuweisungen an das Land hinzu, liegt Mecklenburg-Vorpommern bei den Bruttoinvestitionen vor Thüringen auf Rang 1.

⁵ Vgl. die Stellungnahme des Finanzministeriums zur inhaltlich einheitlichen Anwendung des Gruppierungsplans zwischen Bund und Ländern in Tz. 11.

Abbildung 6: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2023, in Euro je Einwohner



* Sozialausgaben an natürliche Personen.

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

1 Einnahmen des Landes 2023

(23) Im folgenden Abschnitt werden die Einnahmen des Landes mit dem Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West (FFW) verglichen.⁶ Weitere Vergleichsgruppe ist der Durchschnitt der ostdeutschen Länder (FO).⁷

Die einzelnen Einnahmepositionen werden in Euro je Einwohner⁸ dargestellt.

(24) Das Finanzministerium merkt zur Berechnung der jeweiligen Werte auf Einwohnerbasis an, dass anstelle der verwendeten Bevölkerungsdaten auf Basis des Zensus 2022 die zum damaligen Zeitpunkt fortgeschriebenen Einwohnerzahlen auf Basis des Zensus 2011 hätten verwendet werden sollen. Hintergrund sei, dass die Bewirtschaftung und Einnahmen des Landes auf der Fortschreibung des Zensus 2011 basierten. Zudem sei Mecklenburg-Vorpommern stärker als die FFW und FO vom Einwohnerrückgang betroffen.

(25) Auch wenn zum Zeitpunkt der Haushaltsausführung die damaligen Einwohnerzahlen auf Basis der Fortschreibung des Zensus 2011 als Grundlage dienten, ist für eine sachgerechte, retrospektive Bewertung die Nutzung der inzwischen vorliegenden, aktualisierten Bevölkerungszahlen geboten. Der überproportionale Einwohnerrückgang Mecklenburg-Vorpommerns zeigt, dass bei Nutzung der Einwohnerzahlen auf Basis des Zensus 2011 die Auswertungen systematisch verzerrt würden. Für die abzuleitenden Steuerungsmaßnahmen ist aus Sicht des Landesrechnungshofes die Bezugnahme auf heutige Daten unerlässlich. Nicht die damalige Erwartung, sondern die tatsächliche Entwicklung ist entscheidend für die Einordnung.

(26) Abbildung 7 zeigt die Zusammensetzung der bereinigten Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns im Ländervergleich.

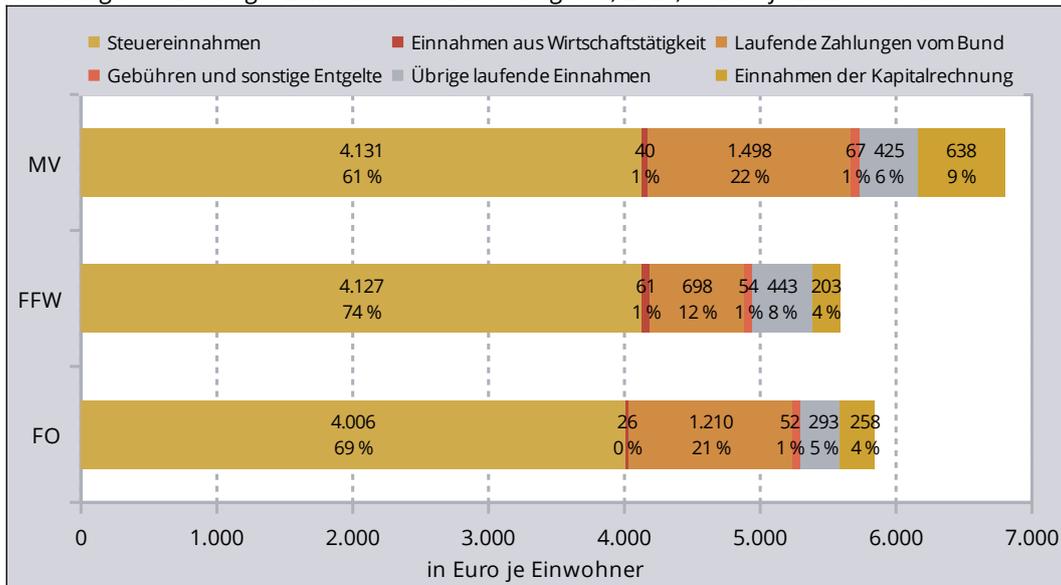
Der überwiegende Teil der Einnahmen entstammt der laufenden Rechnung (6.160 Euro je Einwohner, 91 %). Aus Einnahmen der Kapitalrechnung stammen 638 Euro je Einwohner, mithin rund 9 % der bereinigten Einnahmen. Im Ländervergleich hat Mecklenburg-Vorpommern einwohnerbezogen deutlich höhere bereinigte Einnahmen (6.798 Euro je Einwohner) als die FFW (5.383 Euro je Einwohner) und FO (5.587 Euro je Einwohner). Der höhere Anteil der Einnahmen der Kapitalrechnung in Mecklenburg-Vorpommern resultiert aus den deutlich höheren Vermögensübertragungen vom Bund sowie aus Zuschüssen der EU. Erhielt Mecklenburg-Vorpommern Vermögensübertragungen in Höhe von 374 Euro je Einwohner, betragen diese bei den FFW lediglich 176 Euro je Einwohner und bei den FO 150 Euro je Einwohner. Von der EU flossen 2023 215 Euro je Einwohner an Investitionszuschüssen in das Land. Die FFW erhielten lediglich 8 Euro je Einwohner, die FO noch 82 Euro je Einwohner. Das Land profitiert stärker als die Vergleichsländer von den Mitteln des Bundes und der EU. Gleichzeitig resultiert daraus eine Abhängigkeit und ein erhebliches Risiko für den Landeshaushalt. Sinken die Zuflüsse von Bund oder EU, werden die Landesfinanzen erheblich unter Druck gesetzt.

⁶ Das sind das Saarland, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

⁷ Das sind Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Thüringen.

⁸ Für die Einwohnerzahlen wurde die Fortschreibung auf Basis des Zensus 2022 verwendet.

Abbildung 7: Bereinigte Einnahmen im Ländervergleich, 2023, in Euro je Einwohner und %



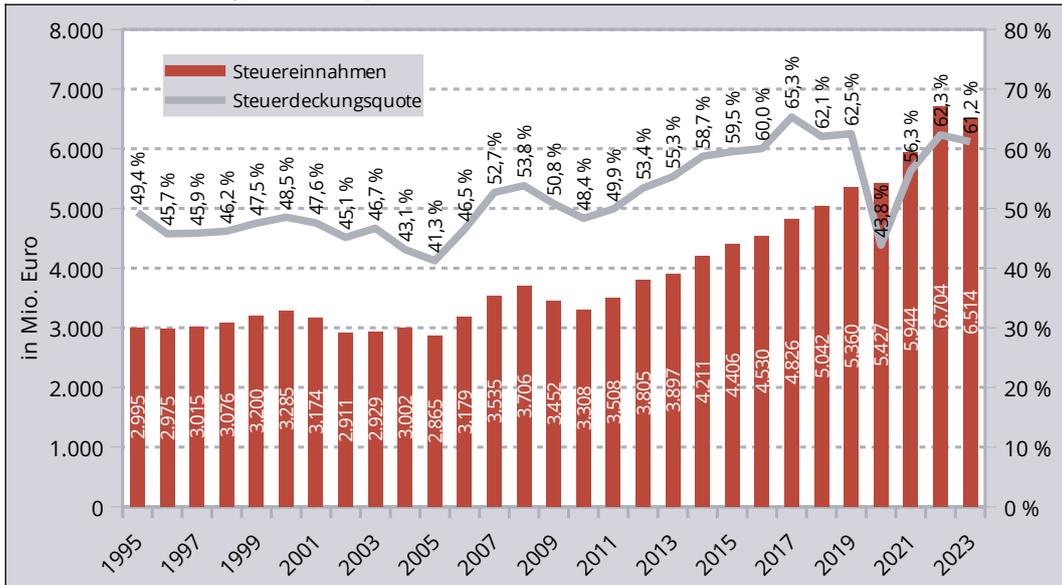
Quelle: ZDL; eigene Darstellung

(27) Wesentliche Einnahmequelle und Hauptanteil der laufenden Einnahmen der Länder sind die Steuereinnahmen. Mecklenburg-Vorpommern erzielte im Ländervergleich zwar einwohnerbezogen höhere Steuereinnahmen (4.131 Euro je Einwohner) als die FFW (4.127 Euro je Einwohner) und die FO (4.006 Euro je Einwohner). Zugleich ist der Anteil der Steuereinnahmen im Land mit 61 % deutlich geringer als bei den Vergleichsgruppen. Den zweitgrößten Anteil der laufenden Einnahmen machten die Zahlungen des Bundes an das Land aus. 1.498 Euro je Einwohner stammten aus Bundeszuweisungen. Gerade im Vergleich mit den FFW, die nur 698 Euro je Einwohner erhielten, zeigt sich die hohe Abhängigkeit Mecklenburg-Vorpommerns von Bundeszuweisungen.

Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit sowie aus Gebühren und sonstigen Entgelten spielen weder für Mecklenburg-Vorpommern noch für die Vergleichsgruppen eine wesentliche Rolle in der Einnahmeerzielung.

(28) Abbildung 8 zeigt, dass die Steuereinnahmen 2023 mit 6.513,5 Mio. Euro unter die Steuereinnahmen von 2022 (6.703,9 Mio. Euro) gesunken sind. Das entspricht einem Rückgang von 190,3 Mio. Euro beziehungsweise 2,8 %.

Abbildung 8: *Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote Mecklenburg-Vorpommerns (Landesebene), 1995-2023, in Mio. Euro und %*



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(29) Durch den Rückgang der Steuereinnahmen ist auch die Steuerdeckungsquote gesunken, wie Abbildung 9 zeigt.⁹ Knapp zwei Drittel der Landesausgaben werden aus Steuermitteln finanziert. Die Quote liegt damit weiterhin auf dem Niveau vor der Corona-Pandemie.

Abbildung 9: *Steuerdeckungsquote (Landesebene) im Ländervergleich, 1995-2023, in %*



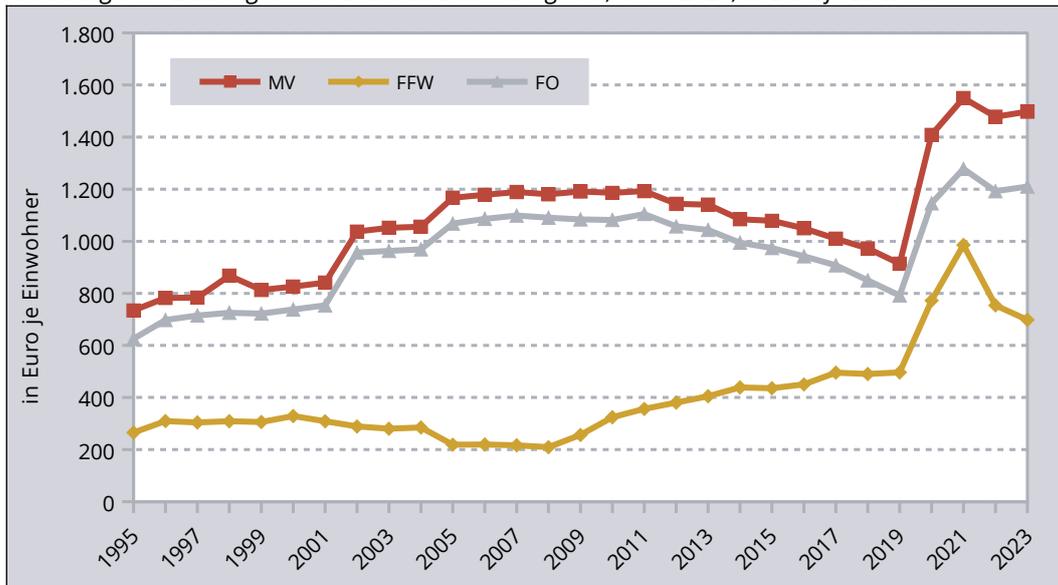
Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Im Ländervergleich ist die Steuerdeckungsquote des Landes noch immer niedriger als in den FFW und FO.

(30) Mecklenburg-Vorpommern profitiert weiterhin erheblich vom 2019 geänderten bundestaatlichen Finanzausgleich und den Zuweisungen des Bundes (vgl. Abbildung 10).

⁹ Die Steuerdeckungsquote berechnet sich aus dem Verhältnis von Steuereinnahmen und bereinigten Ausgaben.

Abbildung 10: Zahlungen vom Bund im Ländervergleich, 1995-2023, in Euro je Einwohner



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(31) Seit 2018 stammen 252,9 Mio. Euro beziehungsweise 11,2 % der mehr zur Verfügung stehenden Mittel aus Zuweisungen vom Bund. Im Zeitraum 2018 bis 2023 verteilte sich die Verwendung der mehr zur Verfügung stehenden Mittel auf

- 18,7 % für Personalausgaben,
- 10,7 % für laufenden Sachaufwand,
- 33,0 % für Zahlungen an Verwaltungen sowie
- 23,0 % für laufende Übertragungen.

Die mehr zur Verfügung stehenden Mittel wurden zwischen 2018 und 2023 mehrheitlich für konsumtive Zwecke verwendet. Nur rd. 14,7 % flossen in den Saldo der Kapitalrechnung und damit in investive Zwecke.

(32) Das Finanzministerium merkt an, dass ein Vergleich der Einnahmen vom Bund 2023 gegenüber denen vor der Neufassung des Finanzausgleichs nicht zielführend sei. Zudem seien die Daten durch die Corona-Pandemie verzerrt, da insbesondere 2023 höhere Bundesmittel mit zwingend konsumtivem Einsatzzweck (vor allem im Sozialbereich und im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie) an das Land flossen.

(33) Der Landesrechnungshof nimmt die Anmerkungen des Finanzministeriums zur Kenntnis. Er kann nicht erkennen, weshalb die Veränderung im bundesstaatlichen Finanzausgleich eine Betrachtung des Mitteleinsatzes ausschließen sollte.

2 Ausgaben des Landes 2023

(34) Der folgende Abschnitt befasst sich mit der Ausgabenseite des Landeshaushalts. Dabei werden sowohl die laufenden Ausgaben als auch die Investitionsausgaben näher untersucht. Die Ausgaben des Landes werden mit denen der FFW und der FO verglichen.

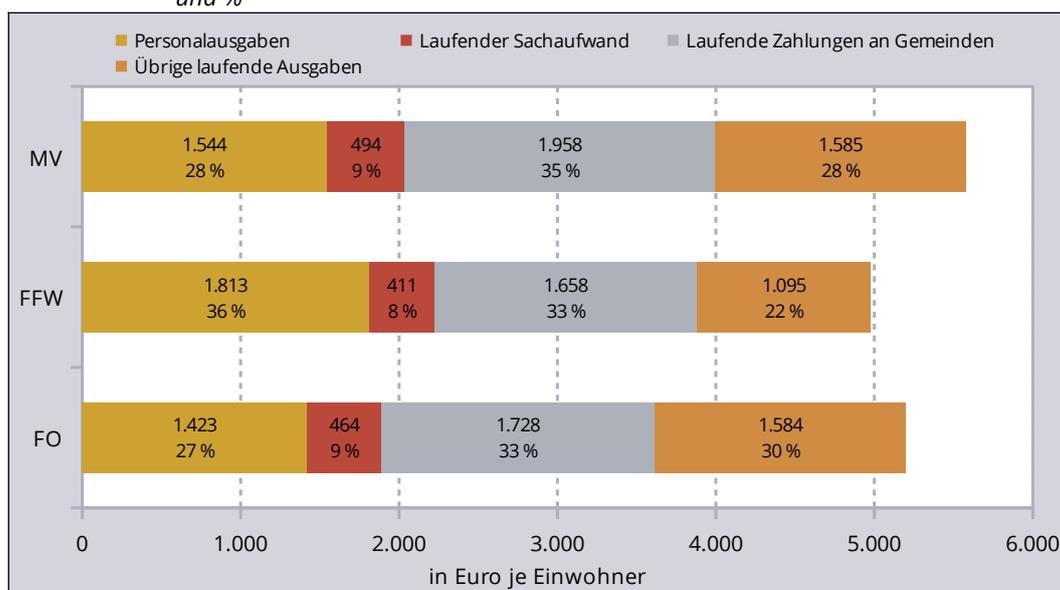
Die einzelnen Ausgabenpositionen werden in Euro je Einwohner dargestellt.

(35) Die bereinigten Ausgaben des Landes betragen 2023 6.753 Euro je Einwohner, die der FFW 5.586 Euro je Einwohner und die der FO 5.844 Euro je Einwohner. Bei den FO überstiegen die bereinigten Ausgaben 2023 die bereinigten Einnahmen. Das Finanzierungsdefizit belief sich auf -227 Euro je Einwohner. In Mecklenburg-Vorpommern liegen die bereinigten Ausgaben unter den bereinigten Einnahmen, woraus ein positiver Finanzierungssaldo von 45 Euro je Einwohner entsteht. Deutlicher ist der positive Saldo der FFW mit 259 Euro je Einwohner.

Auffällig sind die deutlich höheren Ausgaben der Kapitalrechnung Mecklenburg-Vorpommerns. Diese betragen 2023 1.173 Euro je Einwohner und lagen sehr deutlich über denen der FFW (349 Euro je Einwohner) und deutlich über denen der FO (871 Euro je Einwohner).

(36) Abbildung 11 zeigt die Verteilung der laufenden Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns im Vergleich zu den FFW und den FO. 72 % der laufenden Ausgaben entfallen auf die Bereiche Personal inklusive der Versorgungsleistungen (1.544 Euro je Einwohner, 28 %), Sachaufwand (494 Euro je Einwohner, 9 %) sowie die Zahlungen an Gemeinden (1.958 Euro je Einwohner, 35 %).

Abbildung 11: Ausgaben der laufenden Rechnung im Ländervergleich, 2023, in Euro je Einwohner und %



Quelle: ZDL; eigene Darstellung

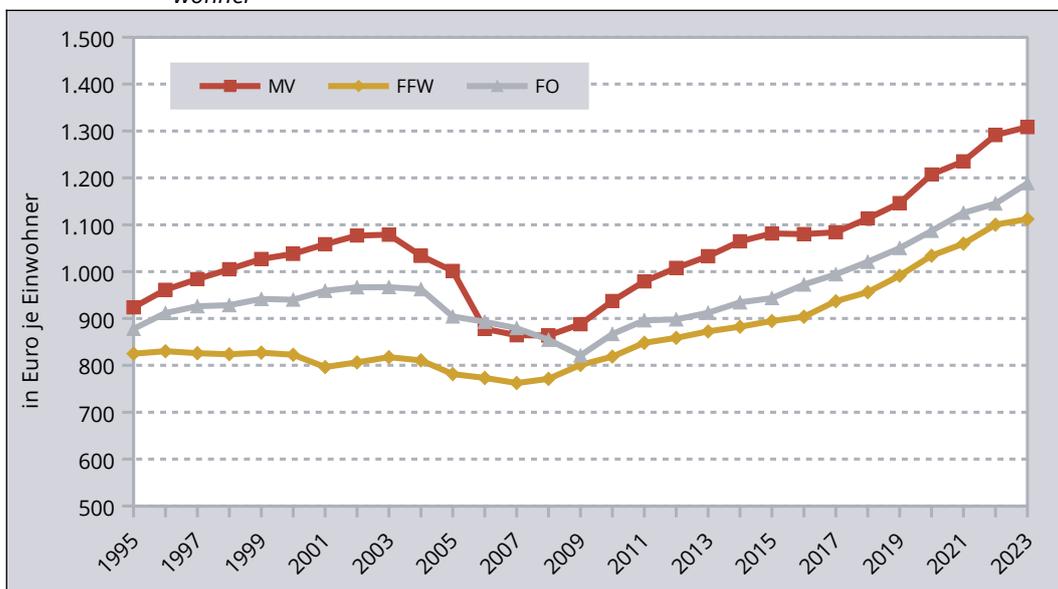
(37) Die Personalausgaben der FFW liegen mit 1.812 Euro je Einwohner insgesamt zwar über den Ausgaben des Landes, was aber vor allem den deutlich höheren Versorgungsausgaben der FFW entspringt. Während Mecklenburg-Vorpommern lediglich 160 Euro je Einwohner und die FO 163 Euro je Einwohner Versorgungsausgaben hatten, mussten die FFW im gleichen Jahr 535 Euro je Einwohner leisten. Nimmt man die Versorgungsleistungen aus, hat Mecklenburg-Vorpommern die höchsten Personalausgaben.

Auch 2023 wies das Land mit 1.958 Euro je Einwohner die höchsten Zuweisungen an die eigenen Gemeinden aus. Sowohl die FFW (1.658 Euro je Einwohner) als auch die FO (1.728 Euro je Einwohner) liegen hier deutlich unter diesem Wert.

Bei den Sachaufwänden hatte Mecklenburg-Vorpommern 2023 ebenfalls höhere Ausgaben als die Länder der beiden Vergleichsgruppen. Das Land gab 83 Euro je Einwohner mehr als die FFW und 30 Euro je Einwohner mehr als die FO aus.

(38) Ein gewichtiger Ausgabenposten des Landes sind die Personalausgaben für aktives Personal. Nach erheblichen Einsparbemühungen des Landes von 2003 bis 2008 stiegen die Personalausgaben seither stetig an, wie die Zeitreihe in Abbildung 12 zeigt. Dies ist auch bei den FO und den FFW zu beobachten. Gleichwohl liegen die Personalausgaben des Landes seit 1995 mit Ausnahme von 2006 und 2007 über denen der FO und durchgängig über denen der FFW. Erkennbar ist auch, dass der Abstand der Ausgaben für aktives Personal seit 2017 zu den FO und den FFW ansteigt. Mecklenburg-Vorpommern gibt somit seit 2017 verhältnismäßig immer mehr für Personal aus. Dies ist auch auf den Stellenaufwuchs zurückzuführen.

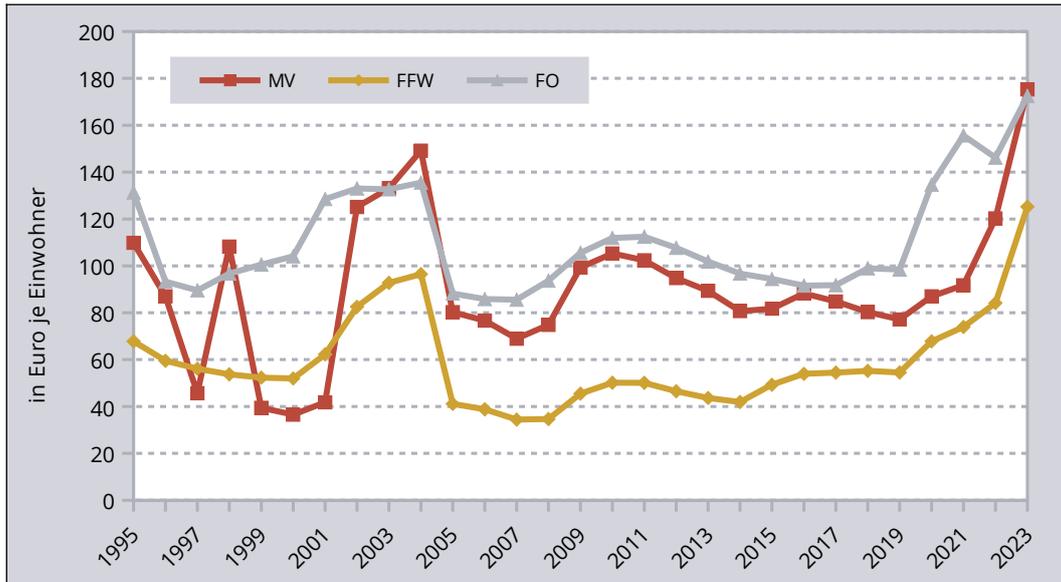
Abbildung 12: Personalausgaben (ohne Versorgung) im Ländervergleich, 1995-2023, in Euro je Einwohner



Quelle: ZDL; eigene Darstellung.

(39) Wenngleich die Sozialausgaben an natürliche Personen nur einen Teil der Sozialausgaben insgesamt und der laufenden Ausgaben ausmachen, wiesen sie seit 2019 sowohl in Mecklenburg-Vorpommern als auch in den Vergleichsgruppen einen erheblichen Anstieg auf, wie Abbildung 13 zeigt. Lagen die Sozialausgaben an natürliche Personen je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern bisher seit 2005 unter denen der FO, hat sich dies 2023 geändert, wenn auch nur geringfügig. Während Mecklenburg-Vorpommern 175 Euro je Einwohner verausgabt, liegen die FO bei 172 Euro je Einwohner. Noch deutlich darunter liegen die Sozialausgaben an natürliche Personen der FFW mit 125 Euro je Einwohner 2023, doch auch hier ist ein erheblicher Anstieg erkennbar.

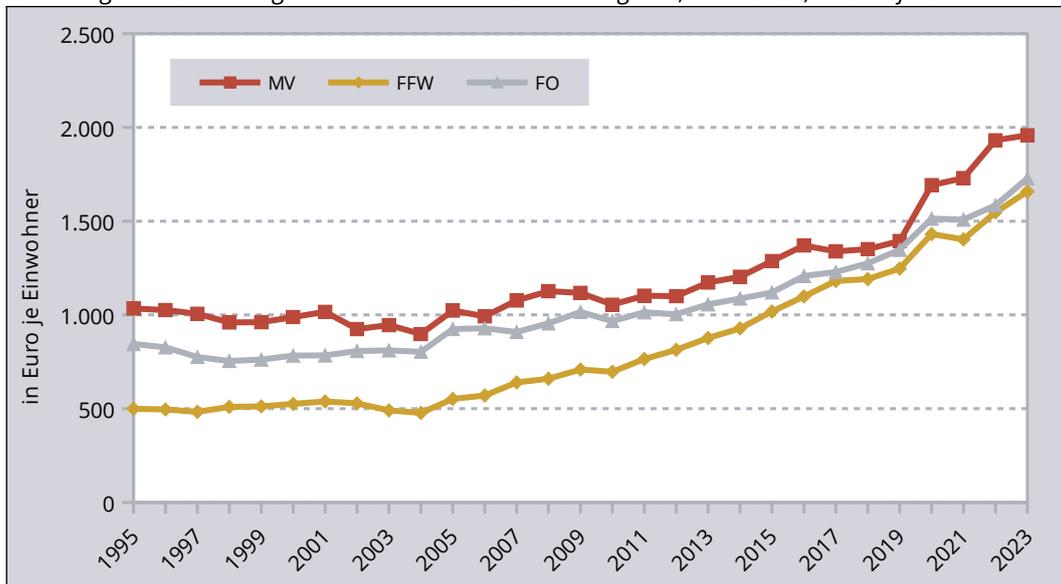
Abbildung 13: Sozialausgaben an natürliche Personen im Ländervergleich, 1995-2023, in Euro je Einwohner



Quelle: ZDL; eigene Darstellung.

(40) Mehr als 35 % der laufenden Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns entfallen auf Zuweisungen an die Gemeinden im Land. Seit 1995 lagen diese je Einwohner über denen der FO und deutlich über denen der FFW. Auch hier zeigt sich seit 2019 ein übermäßig starker Anstieg in Mecklenburg-Vorpommern, wie Abbildung 14 zu entnehmen ist. Der deutliche Anstieg nach 2019 begründet sich durch die damalige Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs.

Abbildung 14: Zuweisungen an Gemeinden im Ländervergleich, 1995-2023, in Euro je Einwohner

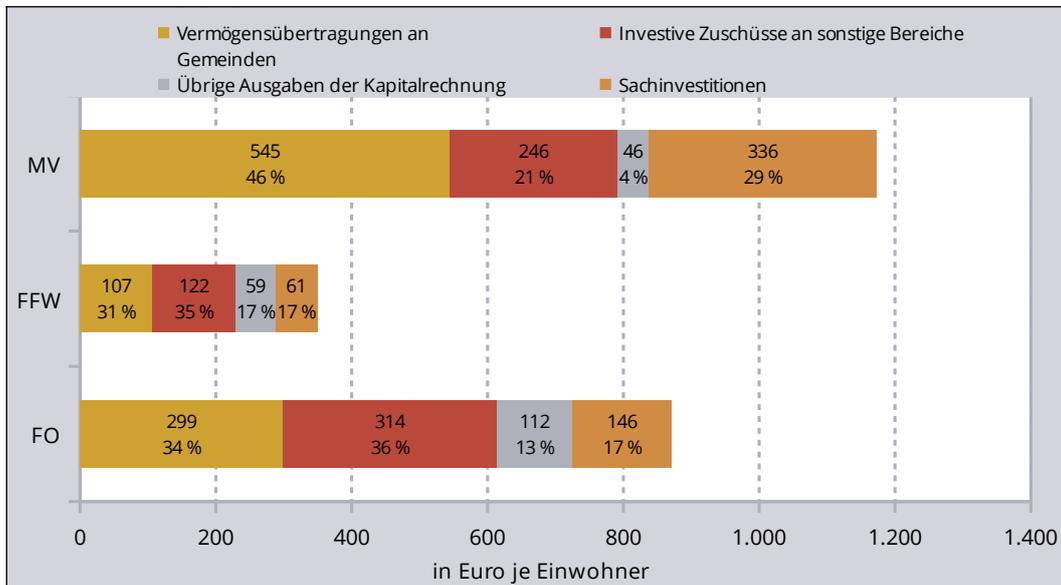


Quelle: ZDL; eigene Darstellung.

(41) Die hohen Zuweisungen an die Gemeinden im Land zeigen sich auch bei den investiven Ausgaben. Wie in Abbildung 15 ersichtlich, erhielten die Gemeinden 2023 rund 545 Euro je Einwohner vom Land, was rund 46 % der Ausgaben der Kapitalrechnung entsprach. Die Gemeinden der FFW erhielten im gleichen Jahr nur rund 107 Euro je Einwohner (31 % der Ausgaben der Kapitalrechnung), die der FO rund 299 Euro

je Einwohner (34 % der Ausgaben der Kapitalrechnung). Auch im investiven Bereich profitieren die Gemeinden des Landes von Landeszuweisungen.

Abbildung 15: Ausgaben der Kapitalrechnung im Ländervergleich, 2023, in Euro je Einwohner und %



Quelle: ZDL; eigene Darstellung

(42) Zugleich liegen die Ausgaben für Sachinvestitionen mit 336 Euro je Einwohner über denen der FFW (61 Euro je Einwohner) und der FO (146 Euro je Einwohner).

Bei den investiven Zuschüssen an sonstige Bereiche gibt Mecklenburg-Vorpommern 124 Euro je Einwohner mehr als die FFW aus, aber 68 Euro je Einwohner weniger als die FO. Dazu zählen Investitionszuschüsse an öffentliche und private Unternehmen sowie an sonstige inländische Empfänger und Einrichtungen.

II.3 Risiken für Mecklenburg-Vorpommern

(43) Die Einnahmen des Landes sind fast vollständig fremdbestimmt. Mecklenburg-Vorpommern hat keinen direkten Einfluss auf die Höhe der Steuereinnahmen, da die für die Landeseinnahmen maßgeblichen Steuern durch den Bund mit der Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden. Auch die Zuweisungen des Bundes kann das Land nicht direkt beeinflussen. Bei steigenden Ausgaben ist das Land zwingend auf ebenso steigende Einnahmen angewiesen. Wesentlicher Risikofaktor ist daher eine stagnierende oder gar rückläufige gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Auch Steuerrechtsänderungen des Bundes können zu sinkenden Steuereinnahmen führen. Mit Blick auf die geplante vollständige Inanspruchnahme der Konjunkturausgleichsrücklage in den kommenden Jahren, hat das Land keinen finanziellen Puffer mehr zur Abfederung konjunktureller Risiken.

(44) Das Finanzministerium merkt dazu an, dass Mecklenburg-Vorpommern wie auch die übrigen Länder die Einnahmen zum großen Teil nur schwer beeinflussen könne. Im Zusammenspiel mit den übrigen Ländern und dem Bund könne dennoch Einfluss auf die Gemeinschaftssteuern genommen werden. Zur Entnahme aus der Konjunkturausgleichsrücklage führt es aus, dass „[sich] *die geplanten Entnahmen aus der Konjunkturücklage [...] inhaltlich mit der Zielstellung der Konjunkturausgleichsrücklage [decken], da sich das Land in einer konjunkturellen Schwächephase befindet und es nun gilt, diese zu überbrücken.*“

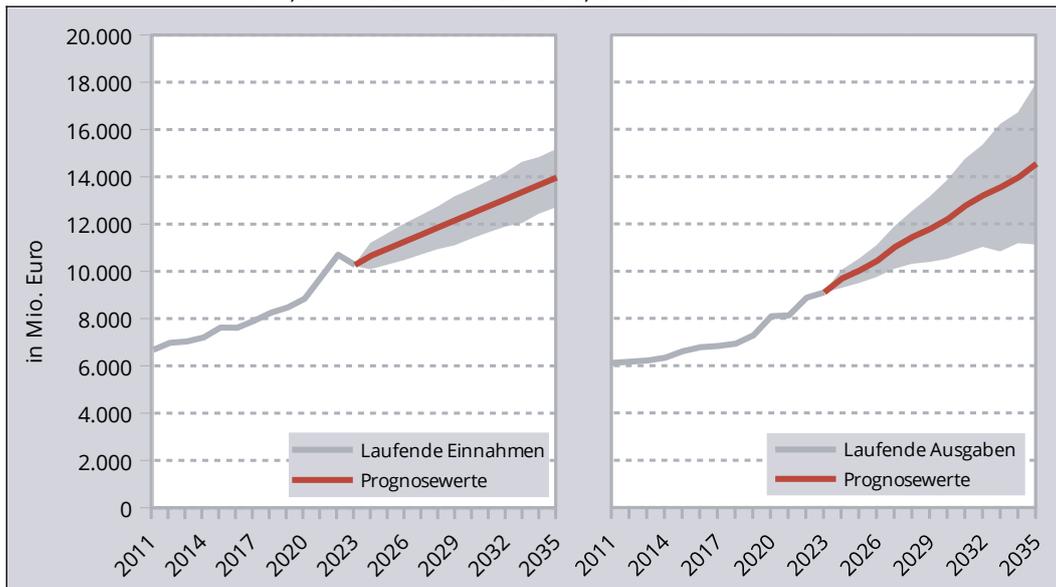
(45) Der Landesrechnungshof teilt die Einschätzung, dass die tatsächlichen Gestaltungsspielräume begrenzt sind.

Anders als vom Finanzministerium dargestellt, wird die Entnahme aus der Konjunkturausgleichsrücklage seitens der Landesregierung mit den zensusbedingten Mindereinnahmen begründet, nicht mit konjunkturellen Effekten.¹⁰ Einen kausalen Zusammenhang zwischen zensusbedingtem Wohnerrückgang und der gegenwärtigen konjunkturellen Situation vermag der Landesrechnungshof nicht zu erkennen. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die entnommenen Mittel der Konjunkturausgleichsrücklage schnellstmöglich wieder aufgefüllt werden.

Sofern sich Einnahmen und Ausgaben des Landes allerdings weiter wie bisher entwickeln und keine signifikanten Änderungen an der Einnahmen- oder Ausgabenstruktur vorgenommen werden, drohen die laufenden Ausgaben die laufenden Einnahmen spätestens ab den 2030er Jahren dauerhaft zu übersteigen, siehe Abbildung 16.

¹⁰ Vgl. Art. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Nachtragshaushaltsgesetz 2025 sowie die dazu angeführte Gesetzesbegründung.

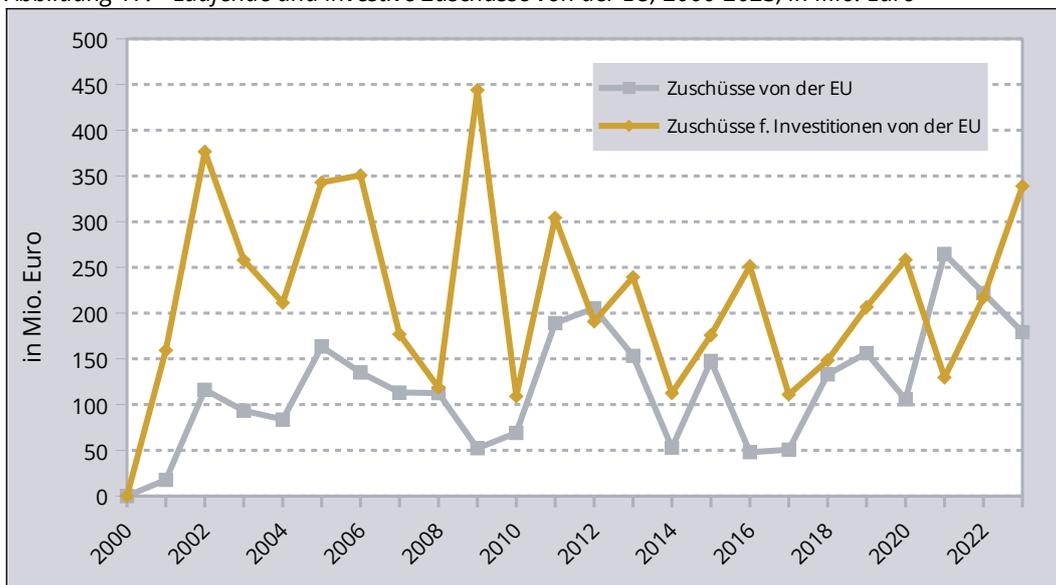
Abbildung 16: Prognoserechnung der laufenden Einnahmen und Ausgaben von Kern- und Extra-haushalten, 2011-2023 und 2024-2035, in Mio. Euro



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(46) Neben Bundesmitteln spielen auch die Zuweisungen von der EU eine gewichtige Rolle für das Land, wie Abbildung 17 zeigt. Zuletzt stammten 2023 rund 518,1 Mio. Euro aus Mitteln der EU. Änderungen beim Zuweisungsmechanismus oder rückläufige Zuweisungen würden die Einnahmenseite des Landes weiter unter Druck setzen.

Abbildung 17: Laufende und investive Zuschüsse von der EU, 2000-2023, in Mio. Euro



Quelle: ZDL; eigene Darstellung.

(47) Das Finanzministerium vertritt die Auffassung, dass möglicherweise entfallende Mittel von der Europäischen Union nicht durch eigene Haushaltsmittel ersetzt werden. Aufgrund etwaig sinkender Einnahmen würden daher keine wesentlichen Haushaltsbelastungen erwartet.

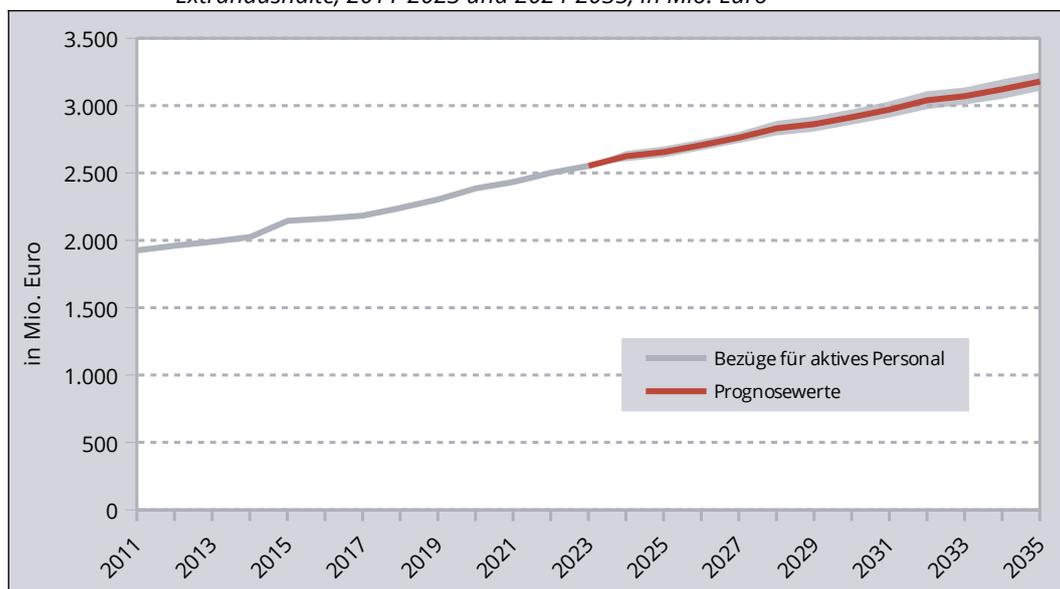
(48) Unter der vom Finanzministerium zugrunde gelegten Prämisse, resultierten aus sinkenden Zuweisungen von der EU tatsächlich keine haushalterischen Belastungen. Dem folgend würde jedoch auch die Investitionsquote des Landes sinken, wenn die

Investitionszuschüsse der Europäischen Union rückläufig sein sollten. Das Land müsste dann abwägen, ob dies langfristig akzeptabel wäre.

(49) Auf der Ausgabenseite stellen die Personalausgaben einen erheblichen Anteil der Landesausgaben dar. Durch tarifvertragliche Bindungen kann das Land die Höhe der Personalausgaben nur eingeschränkt steuern. Wesentliche Stellschraube ist daher nicht primär die Vergütung oder Besoldung, sondern vielmehr die Menge der Stellen. Durch den Personalaufwuchs der vergangenen Jahre bindet das Land langfristig weitere Mittel.

Wird die bisherige Entwicklung der Personalausgaben unter sonst gleichen Annahmen fortgesetzt, steigen diese auch künftig weiter an, wie in Abbildung 18 dargestellt:

Abbildung 18: Prognoserechnung der Personalausgaben (ohne Versorgungsausgaben), Kern- und Extrahaushalte, 2011-2023 und 2024-2035, in Mio. Euro



Quelle: ZDL; eigene Darstellung.

(50) Auch die jüngst beschlossene Aufweichung der Schuldenbremse und die zusätzliche Möglichkeit der Schuldenaufnahme für die Länder birgt Risiken. Mit steigender Schuldenaufnahme ist auch ein weiterer Anstieg der Zinslasten zu erwarten. Höhere Zinsausgaben für die bereits bestehende Verschuldung des Landes sowie für die potentiell neue Schuldenaufnahme führen zu einer zusätzlichen Belastung für den laufenden, aber auch für künftige Haushalte. Sie schränken den Handlungsspielraum des Parlaments ein und laufen der Generationengerechtigkeit zuwider.

(51) In Anbetracht der weiter stagnierenden konjunkturellen Entwicklung und der Risiken geringerer Zuweisungen seitens der EU und des Bundes müssen die Aufgaben und damit die Ausgaben des Landes dringend priorisiert werden. Dazu gehören vor allem substantielle Einsparbemühungen im Bereich der konsumtiven Ausgaben. Die unterbliebene Aufgabenkritik bei der Umsetzung der Personalkonzepte hat letztlich dazu geführt, dass diese nicht langfristig fortgeführt werden konnten. Sie muss jetzt endlich nachgeholt werden, um so die Grundlage zu schaffen für eine Optimierung von Geschäftsprozessen und für eine Überprüfung der Digitalisierungsfähig- bezie-

hungsweise -notwendigkeit von Aufgaben. Nur so kann die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes letztlich erhalten werden.

Zugleich gilt es, die weiterhin in der Haushaltsplanung der kommenden Jahre bestehenden Handlungsbedarfe mit konkreten Einsparungen zu untersetzen. Die gegebenenfalls künftig bestehende Möglichkeit der Schuldenaufnahme für das Land darf nicht zu Substitutionseffekten im Kernhaushalt führen. Politik und Verwaltung sind gefordert, Konzepte zu entwickeln und umzusetzen, die die Zukunftsfähigkeit des Landes angesichts bestehender und zu erwartender – finanzieller und anderer – Risiken gewährleisten.

(52) Das Finanzministerium verweist auf seine bereits geäußerte Haltung, dass es die Position des Landesrechnungshofes nicht teile, wonach keine Aufgabenkritik in der Landesverwaltung entwickelt worden sei. Es führt dazu das zentrale Nachbesetzungsverfahren als komplexe Maßnahme einer umfassenden Modernisierungs- und Zukunftsstrategie des Landes an. So würden bei jedem Modernisierungskonzept der Ressorts Analysen durchgeführt, um die zukünftigen Ausgaben mit dem noch zur Verfügung stehenden Personal zu erfüllen.

(53) Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen des Finanzministeriums zur Aufgabenkritik in der Landesverwaltung zur Kenntnis. Daraus resultierende, substantielle Einsparungen in großem Umfang kann er bislang nicht erkennen. Vielmehr wird auch in den kommenden Jahren mit sogenannten Handlungsbedarfen – bisher nicht geschlossenen Finanzierungslücken – zum Haushaltsausgleich geplant. Daneben sollen erhebliche Mittel aus den Rücklagen des Landes zum Haushaltsausgleich herangezogen werden. Insofern hält der Landesrechnungshof an seiner Forderung nach einer umfassenden Strategie fest, um die Handlungsfähigkeit der Landesverwaltung auch in Zukunft zu erhalten.

III Aktuelle Themen

III.1 Anhörung des Landesrechnungshofes nach § 103 LHO zu Förderrichtlinien

Förderrichtlinien enthalten nähere Vorgaben dazu, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren Fördermittel ausgereicht werden. Vor ihrem Erlass ist der Landesrechnungshof anzuhören. Zur Regelung des Verwendungsnachweises muss er sein Einvernehmen erteilen. Das Einvernehmen zum Verwendungsnachweis konnte lediglich in drei von 33 Fällen uneingeschränkt erteilt werden.

Förderrichtlinien sind im Amtsblatt zu veröffentlichen. Dies geschah jedoch nicht in allen Fällen.

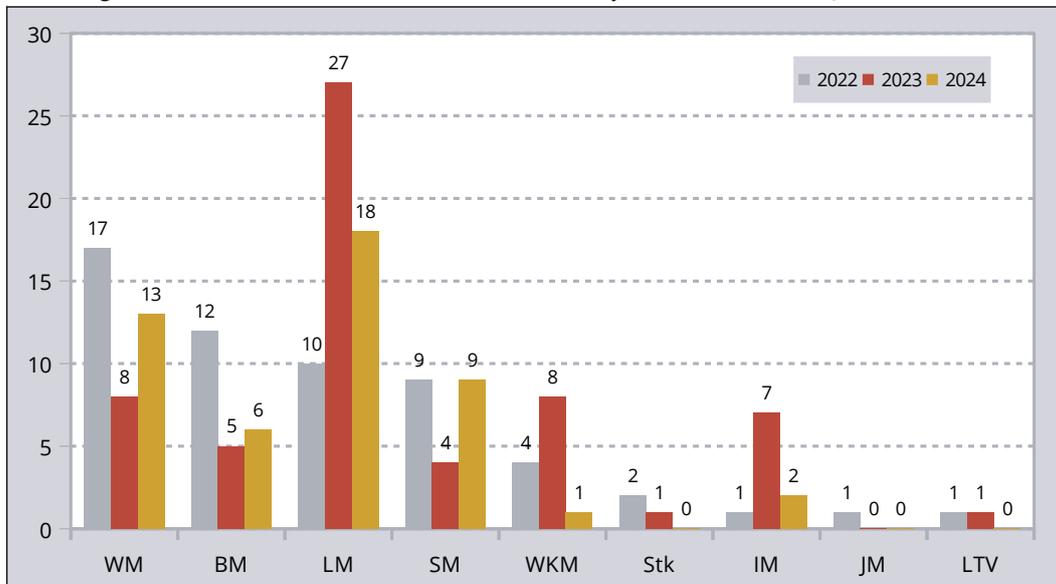
Dass Kommunen ihren Anträgen auf Förderung einen RUBIKON-Auszug beifügen müssen, ist seit mehreren Jahren Standard. Dennoch enthielten die vorgelegten Formulare bei einigen Richtlinien keinen entsprechenden Hinweis.

Die Anstrengungen des Landes, das Zuwendungsrecht zu vereinfachen und den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, begrüßt der Landesrechnungshof. Dabei dürfen aber Haushaltsgrundsätze und grundlegende Prinzipien des Zuwendungsrechts nicht außer Acht gelassen werden.

(54) Der Landesrechnungshof ist vor dem Erlass von 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.

(55) 2024 bearbeitete der Landesrechnungshof 49 Entwürfe von Förderrichtlinien abschließend. Mit 18 von 49 stammten die meisten Richtlinien – wie im Vorjahr – aus dem Landwirtschaftsministerium. Es folgen das Wirtschaftsministerium mit 13 und das Sozialministerium mit neun Richtlinien (vgl. Abbildung 19). Nur zwei Richtlinien kamen aus dem Innenministerium, eine aus dem Wissenschaftsministerium. Die Staatskanzlei, die Landtagsverwaltung und das Justizministerium legten 2024 keine Entwürfe vor.

Abbildung 19: Anzahl der bearbeiteten Richtlinienentwürfe, nach Ressort und Jahr, 2022-2024



Quelle: eigene Erhebung.

(56) Bei 33 der 49 Richtlinienentwürfe war das Einvernehmen des Landesrechnungshofes zum Verwendungsnachweisverfahren erforderlich. Er konnte es in drei Fällen uneingeschränkt erteilen (vgl. Tabelle 3). Bei 27 Richtlinien hat er das Einvernehmen unter Bedingungen erteilt.¹¹ Dreimal hat er das Einvernehmen verweigert. 16 Richtlinien wurden nur zur Anhörung vorgelegt, da das Verwendungsnachweisverfahren nicht geändert wurde beziehungsweise keine abweichenden Regelungen von den VV zu § 44 LHO getroffen wurden.

Tabelle 3: Ergebnis der abschließend bearbeiteten Richtlinienentwürfe, 2022-2024

	Einvernehmen						nur Anhörung		insgesamt	
	erteilt		unter Bedingungen		verweigert		Anzahl	in %	Anzahl	in %
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %				
2022	0	0 %	42	72,4 %	3	5,2 %	13	22,4 %	58	100 %
2023	2	3,3 %	39	63,9 %	4	6,6 %	16	26,2 %	61	100 %
2024	3	6,1 %	27	55,1 %	3 ¹²	6,1 %	16	32,7 %	49	100 %

Quelle: eigene Berechnung.

(57) Unter Bedingungen wird das Einvernehmen erteilt, wenn formelle Mängel festgestellt werden, etwa eine im Richtlinienentwurf vorgesehene Regelung nicht im Zuwendungsbescheid oder den Formularen korrekt umgesetzt wurde, oder wenn Abweichungen von den Regelungen der VV zu § 44 LHO im Richtlinienentwurf nicht kenntlich gemacht wurden.

(58) Aufgrund von Prüfungserfahrungen hatte der Landesrechnungshof 2023 stichprobenweise ausgewertet, ob und inwieweit zum Einvernehmen erteilte Bedingun-

¹¹ Werden Auflagen nicht vollumfänglich erfüllt, gilt das Einvernehmen als nicht erteilt, vgl. auch Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): MV-Schutzfonds Sonderbericht gem. § 99 LHO (2022), Tz. 136.

¹² Es handelt sich um die Einstellungsrichtlinie des Wirtschaftsministeriums sowie die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung der Zusammenarbeit Operationeller Gruppen im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“ und die Kleingartenförderrichtlinie des Landwirtschaftsministeriums.

gen umgesetzt worden waren. Hierbei stellte sich heraus, dass Bedingungen in einem größeren Maß als vermutet nicht umgesetzt worden waren. Dies ist problematisch, weil im Fall einer nicht umgesetzten Bedingung das Einvernehmen als nicht erteilt gilt. Dann liegt wiederum ein Verstoß gegen § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO vor.

(59) Um dem entgegenzuwirken, hat der Landesrechnungshof im Oktober 2023 das Verfahren zum Einvernehmen unter Bedingungen geändert. Seitdem fordert er die Ressorts dazu auf, ihm die Umsetzung der Bedingungen vor der Veröffentlichung der Richtlinien nachzuweisen.

1 Ergebnisse aus systematischer Erfassung

(60) Der Landesrechnungshof erfasst seit 2021 systematisch Mängel der vorgelegten Richtlinienentwürfe, die er regelmäßig feststellt. Wesentliche Ergebnisse der Erfassung wurden erstmals im Jahresbericht 2023 für das Jahr 2022 dargestellt.¹³

Tabelle 4: Wesentliche Ergebnisse systematischer Erfassung (Auswahl), 2022-2024

Feststellung	2022 (Grundgesamtheit: 58)		2023 (Grundgesamtheit: 61)		2024 (Grundgesamtheit: 49)		Veränderung 2023/2024
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	
unterlassene oder verspätete Vorlage von Dokumenten	33	56,9 %	18	29,5 %	11	22,5 %	↘
fehlerhafte Verwendung zuwendungsrechtlicher Begriffe	12	20,7 %	24	39,3 %	8	16,3 %	↘
unzureichende Umsetzung der VV zur LHO	16	27,6 %	15	24,6 %	11	22,5 %	⇒
Wiederholung von Regelungen der VV zur LHO	17	29,3 %	17	27,9 %	12	24,5 %	⇒
Regelung ist in der Richtlinie dem falschen Gliederungspunkt zugeordnet	19	32,8 %	25	41,0 %	12	24,5 %	↘
Abweichungen von der VV zur LHO nicht kenntlich gemacht	13	22,4 %	18	29,5 %	14	28,6 %	⇒
Regelungen in der Richtlinie widersprechen sich	(nicht erhoben)		15	24,6 %	5	10,2 %	↘
falsche Finanzierungsart	13	22,4 %	1	1,6 %	2	4,8 %	⇒
rückwirkendes Inkrafttreten	10	17,2 %	15	24,6 %	9	18,4 %	↘
Antragsformular unterscheidet sich von Richtlinie	15	25,9 %	11	18,0 %	11	22,5 %	⇒
Musterzuwendungsbescheid enthält nicht alle notwendigen Angaben	8	13,8 %	3	4,9 %	8	16,3 %	↑
Richtlinie wurde zum Bestandteil des Musterzuwendungsbescheides gemacht	2	3,5 %	14	23,0 %	3	6,1 %	↓
Musterzuwendungsbescheid enthält Nebenbestimmungen, die nicht in der Richtlinie enthalten sind	11	19,0 %	24	39,3 %	7	14,3 %	↘
Regelungen aus VV zur LHO oder Richtlinie nicht in den Musterzuwendungsbescheid übernommen	25	43,1 %	6	9,8 %	17	34,7 %	↑
Musterzuwendungsbescheid unterscheidet sich anderweitig von den Regelungen der Richtlinie	31	53,4 %	28	45,9 %	19	38,9 %	↘
Verwendungsnachweisformular unterscheidet sich von den Regelungen der Richtlinie	10	17,2 %	6	9,8 %	21	42,9 %	↑

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung; eigene Berechnung (Prozentwerte gerundet); grau hinterlegt: in den Vorjahren nicht in den Jahresbericht aufgenommene Werte.

↑	Steigerung von mehr als 10 Prozentpunkten	↓	Senkung von mehr als 10 Prozentpunkten und zusätzlich Endwert kleiner als 10 %
↗	Steigerung zwischen 5 % und 10 Prozentpunkten	↘	Senkung von mindestens 5 Prozentpunkten
⇒	Veränderungen bis zu 5 Prozentpunkten	—	keine Angabe zur Veränderung möglich

¹³ Siehe dazu: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, S. 58 bis 65. Wegen der größeren, auch strukturellen Änderungen der VV zu § 44 LHO 2021 wurde auf eine Darstellung der Ergebnisse dieses Jahres im Landesfinanzbericht 2022 verzichtet.

(61) Tabelle 4 stellt neben den erhobenen Fallzahlen von 2022 bis 2024 auch deren Veränderung von 2023 zu 2024 dar.

(62) Bei fast der Hälfte der dargestellten Mängel lässt sich eine positive Veränderung feststellen. Besonders auffällig ist dabei die Entwicklung des Anteils der Musterzuwendungsbescheide, in denen Nebenbestimmungen vorkamen, die nicht in der Richtlinie enthalten waren. Hier gab es einen Rückgang der Mängel um 25 Prozentpunkte. Auch die fehlerhafte Verwendung zuwendungsrechtlicher Begriffe ist um über 20 Prozentpunkte gesunken. Dabei ist anzumerken, dass beide Feststellungen zuvor – von 2022 auf 2023 – noch um etwa 20 beziehungsweise 15 Prozentpunkte angestiegen waren.

Hinsichtlich der Feststellungen „*unterlassene oder verspätete Vorlage von Dokumenten*“ und „*Musterzuwendungsbescheid unterscheidet sich anderweitig von den Regelungen der Richtlinie*“ setzt sich die positive Entwicklung aus 2023 fort.

(63) Des Weiteren war positiv festzustellen, dass nicht mehr ganz so viele Richtlinien zur Anhörung vorgelegt wurden, die zum Zeitpunkt der Vorlage schon das rückwirkende Inkrafttreten vorsahen. Dennoch sind viele Richtlinien rückwirkend in Kraft getreten, zum Teil mit sehr langem Rückwirkungszeitraum.¹⁴

(64) Positiv zu beurteilen ist auch, dass der Anteil der Richtlinien, bei denen die Richtlinie zum Bestandteil des Musterzuwendungsbescheides gemacht worden war, wieder auf das Niveau von 2022 gesunken ist. Auch die Entwicklung bei der Zuordnung von Regelungen zum falschen Gliederungspunkt und bei Widersprüchen innerhalb einer Richtlinie lässt positiv stimmen.

(65) Nur sehr geringe, wenn auch positive Veränderungen gab es bei der Wiederholung von Regelungen der VV zur LHO und der fehlenden Kenntlichmachung von Abweichungen von der VV zur LHO. Ebenso verhält es sich bei der unzureichenden Umsetzung der 15. Änderung der VV zu § 44 LHO. Da sie jedoch bereits seit Ende September 2021 in Kraft ist, ist ein Anteil von 22,5 % an den vorgelegten Richtlinienentwürfen aus Sicht des Landesrechnungshofes zu hoch.¹⁵

(66) Eine stark negative Veränderung gab es bei drei Mängeln:

- Der Anteil an Richtlinienentwürfen, bei denen sich das vorgelegte Verwendungsnachweisformular von den Regelungen der Richtlinie unterschieden hat, stieg um über 30 Prozentpunkte. In drei Fällen führte dies sogar dazu, dass nicht ersichtlich war, wie der Verwendungsnachweis letztendlich geregelt werden sollte und der Landesrechnungshof sein Einvernehmen verweigerte.
- Der Anteil an Entwürfen, bei denen die Regelungen aus der VV zur LHO oder Richtlinie nicht in den Musterzuwendungsbescheid übernommen wurden, erhöhte sich um 25 Prozentpunkte.

¹⁴ Siehe dazu Tzn. 72 ff.

¹⁵ Von den elf vorgefundenen Fällen kamen sieben Richtlinienentwürfe aus dem Landwirtschaftsministerium.

- Der Anteil der Richtlinien, bei denen die Musterzuwendungsbescheide nicht die notwendigen Angaben enthielten, ist um knapp 12 Prozentpunkte angestiegen.

(67) Um eine Ungleichbehandlung der Antragsteller/Zuwendungsempfänger zu vermeiden und das Zuwendungsverfahren insgesamt weniger fehleranfällig zu gestalten, sollten Muster und Formulare stets mit der Richtlinie und den Regelungen der VV zu § 44 LHO übereinstimmen.

Werden Richtlinien geändert, sollten die Muster und Formulare auch stets der aktuellen Fassung der Richtlinie angepasst werden, bevor sie dem Landesrechnungshof zur Anhörung nach § 103 LHO vorgelegt werden. Dies verhindert, dass sich die Bearbeitungszeit der Richtlinie unnötig in die Länge zieht.

(68) Der Anstieg des Anteils der Richtlinien, bei denen die Musterzuwendungsbescheide nicht alle notwendigen Angaben enthielten, ist besorgniserregend. Als notwendige Angaben sieht der Landesrechnungshof insbesondere die nach VV Nrn. 4.2.1 bis 4.2.5 sowie 4.2.11 zu § 44 LHO¹⁶ an. Diese Angaben haben ihren Ursprung im allgemeinen Verwaltungsrecht. Unabhängig von gewissen Spezialitäten des Zuwendungsrechts ist zu erwarten, dass Bescheide stets dem allgemeinen Verwaltungsrecht entsprechen.

2 Veröffentlichungsquote

(69) Der Landesrechnungshof erfasst bei der regelmäßigen Durchsicht des Amtsblatts Mecklenburg-Vorpommern, welche Richtlinien oder Richtlinienänderungen veröffentlicht wurden. Dabei ergibt sich für den Zeitraum seit 2021 Folgendes:

Tabelle 5: Anzahl bearbeiteter und veröffentlichter Richtlinien/-änderungen, nach Jahr der Bearbeitung, 2021-2024

Jahr der Bearbeitung	bearbeitete Richtlinien/-änderungen ¹⁷	im AmtsBl. M-V veröffentlicht ¹⁸	
		Anzahl	in %
2021	56	42	75,0%
2022	56	40	71,4 %
2023	57	47	82,5 %
2024	46	39	84,8 %

Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnung (gerundete Werte).

(70) Von 2021 bis 2023 ist die Veröffentlichungsquote von Richtlinienänderungen leicht angestiegen. 2024 wurde knapp jeder sechste vorgelegte Richtlinien(änderungs)entwurf letztendlich nicht veröffentlicht.

¹⁶ Das sind z. B. die genaue Bezeichnung des Zuwendungsempfängers oder des Zuwendungszwecks, die Finanzierungsform und -art und der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben oder eine fehlerfreie Rechtsbehelfsbelehrung.

¹⁷ Die jeweilige Anzahl kann von den oben genannten abweichen. Der Grund dafür sind Richtlinienentwürfe, bei denen das Einvernehmen verweigert worden ist. Diese wurden hier nicht einbezogen, da die notwendige Neuvorlage als neuer Richtlinienentwurf erfasst wird.

¹⁸ Bei den Veröffentlichungen werden auch die Richtlinien berücksichtigt, die bis zum 31. März des jeweiligen Folgejahres erschienen sind.

(71) Der Landesrechnungshof erwartet, dass grundsätzlich alle Richtlinien¹⁹ und deren Änderungen gemäß § 17 Abs. 1 Satz 3 GGO II im Amtsblatt Mecklenburg-Vorpommern veröffentlicht werden.²⁰

3 Rückwirkendes Inkrafttreten

(72) Sechs Richtlinien sind rückwirkend in Kraft getreten. Der Landesrechnungshof hatte bereits in den Landesfinanzberichten 2018 und 2023 dargelegt, dass Richtlinien nicht rückwirkend in Kraft treten sollen.²¹ Bei zwei dieser Richtlinien beläuft sich die Dauer der Rückwirkung auf über ein Jahr.²² In vier Fällen sah der dem Landesrechnungshof vorgelegte Richtlinienentwurf von vornherein ein rückwirkendes Inkrafttreten vor.

(73) Ein rückwirkendes Inkrafttreten von Richtlinien hebt das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns aus. Zudem werden Mitnahmeeffekte erzeugt: Mögliche Antragsteller führen Maßnahmen durch und finanzieren sie selbst. Durch die rückwirkende Richtlinie können sie sich dies jedoch nachträglich vom Land „bezahlen“ lassen. Und das, obwohl sie die Maßnahmen auch ohne Zuwendung durchgeführt hätten.

(74) Der Landesrechnungshof warnt deshalb davor, Richtlinien rückwirkend in Kraft treten zu lassen. Richtlinienentwürfe sind so rechtzeitig vorzulegen, dass die gesetzlich vorgesehene Beteiligung nach §§ 103 und 44 LHO vor dem geplanten Inkrafttreten der Richtlinie abgeschlossen werden kann.

4 RUBIKON-Auszug bei Kommunen

(75) Zuwendungen werden häufig als Entlastung der kommunalen Haushalte²³ angesehen. Vielfach müssen jedoch Eigenmittel aufgebracht werden, um eine Zuwendung zu erhalten. Einige Projekte sind auch mit (dauerhaften) Folgekosten verbunden, die nicht von der Zuwendung abgedeckt werden. Zuwendungen können deshalb belastend wirken. Um Kommunen, bei denen die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit gefährdet oder weggefallen ist, durch Zuwendungen nicht vor noch größere finanzielle Herausforderungen zu stellen, müssen alle Kommunen im Antragsverfahren einen RUBIKON-Auszug²⁴ vorlegen.²⁵

¹⁹ Verwaltungsvorschriften im Sinne von § 103 LHO.

²⁰ Siehe auch schon Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2024): Jahresbericht 2024 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2024, S. 72.

²¹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, S. 43, und Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, S. 60.

²² Im Januar 2025 wurde ein weiterer Richtlinienentwurf vorgelegt, der rückwirkend zum 1. Januar 2024 in Kraft treten soll.

²³ Der kommunale Haushalt ist jedoch so zu planen und zu führen, dass die stetige Aufgabenerfüllung sowohl im eigenen als auch im übertragenen Wirkungskreis unter Beachtung der Generationengerechtigkeit nachhaltig gesichert ist, § 43 Abs. 1 KV M-V.

(76) Jedoch waren bei einigen Förderrichtlinien nach den zur Anhörung vorgelegten Formularen weder eine Erklärung zur dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit noch ein aktueller RUBIKON-Auszug von kommunalen Zuwendungsempfängern vorzulegen. Den Bewilligungsbehörden wäre es deshalb nicht möglich, anhand der vorzulegenden Antragsunterlagen die Zuwendungsvoraussetzungen zu prüfen.

(77) Zwar dürfen Zuwendungen ausnahmsweise auch Kommunen mit gefährdeter oder weggefallener dauernder finanzieller Leistungsfähigkeit gewährt werden. Dies beschränkt sich jedoch grundsätzlich auf Investitionen bei pflichtigen Aufgaben oder wenn die Zuwendung der Wiedererlangung finanzieller Leistungsfähigkeit dient. Es gibt auch Förderungen, bei denen die Zuwendung höher ist, je schlechter sich die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune darstellt.²⁶ Dennoch muss stets sichergestellt sein, dass der geförderte Zuwendungsgegenstand vollständig finanziert werden kann. Hierfür bildet ein RUBIKON-Auszug für die Bewilligungsbehörde eine Grundlage.

(78) Der Landesrechnungshof erwartet daher, dass in Zuwendungsverfahren, bei denen Kommunen Zuwendungsempfänger sein können, Erklärungen zur dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit sowie aktuelle RUBIKON-Auszüge von den kommunalen Antragstellern vorzulegen sind. Nur dann kann die Bewilligungsbehörde – auch unter Berücksichtigung der vom Innenministerium bereitgestellten Saldenlisten und der Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde – eine Entscheidung treffen, die die Kommune finanziell nicht in eine schwierige Lage versetzt.

(79) Das Finanzministerium hat eine gemeinsame Stellungnahme der Landesregierung vorgelegt. Demnach sei es das Ziel der Landesregierung, den Kommunen Zuweisungen in einem schlanken Verfahren zur Verfügung zu stellen. Die Anregungen des Landesrechnungshofes u. a. zur Nutzung des aktuellen RUBIKON-Auszuges unter Berücksichtigung der Saldenlisten für Zuwendungsentscheidungen sollten jedoch beispielsweise schon bei der Änderung der Sonderbedarfszuweisungsförderrichtlinie umgesetzt werden.

(80) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen notwendig ist. Sie dient auch dem Schutz der Kommunen. Ebenso sind bei einem angestrebten „*schlanken Verfahren*“ notwendige Verfahrensschritte einzuhalten. Die Berücksichtigung seiner Anregungen bei anstehenden Richtlinienänderungen begrüßt der Landesrechnungshof.

²⁴ Datenauswertung aus dem „rechnerunterstützten Haushaltsbewertungs- und Informationssystem der Kommunen“. RUBIKON dient dazu, die finanzielle Situation der Gemeinden, Ämter und Landkreise anhand bestimmter Indikatoren/Kennziffern bis hin zu absehbaren Risiken einzuschätzen und die dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen zu beurteilen.

²⁵ Vgl. VV-K Nr. 1.1.2 zu § 44 LHO.

²⁶ Siehe hierzu auch Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2024): Jahresbericht 2024 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2024, S. 70, wonach diese Förderungen sogar einen Anreiz für die Planung einer schlechteren als tatsächlich vorliegenden Haushaltslage darstellen können.

5 Modernisierung des Zuwendungsrechts

(81) Seit mehreren Jahren wird die VV zu § 44 LHO mit dem Ziel der Modernisierung und Vereinfachung des Zuwendungsrechts geändert. Die umfassendste Änderung wurde dabei mit der 15. Änderung der VV zur LHO 2021 vorgenommen. Aber auch danach wurden die Regelungen weiter überarbeitet.

(82) Mit der 17. Änderung der VV zur LHO im Herbst 2023 wurde u. a. der Grenzwert angehoben, ab dem bei Zuwendungen für Baumaßnahmen die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung zu beteiligen ist. Er beträgt nunmehr 4 Mio. Euro. Das Finanzministerium hat dies mit „*der Inflation und der damit einhergehenden Baumaterialpreissteigerung*“ begründet.

(83) Dies gründet jedoch nicht auf einer validen Grundlage und ist für den Landesrechnungshof deshalb nicht nachvollziehbar. Wie bisher auch müssen wegen des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die Bewilligungsbehörden selbst – zumindest stichprobenweise – die Notwendigkeit und Angemessenheit der zuwendungsfähigen Ausgaben prüfen, ggf. unter Heranziehung von Richtwerten. Der Landesrechnungshof bezweifelt, dass sie dies ohne Einbeziehung von baufachlichem Sachverstand bei größeren Baumaßnahmen in einem angemessenen Rahmen wahrnehmen und leisten können. Die Bewilligungsbehörden sahen sich schon bei der bis dahin geltenden Regelung mangels baufachlichen Sachverstands nicht in der Lage, dies zu leisten.

(84) Das Finanzministerium legt dar, dass die Erhöhung der Beteiligungsgrenze nicht nur den Baupreissteigerungen geschuldet war. Vielmehr seien auch das Modernisierungs- und Optimierungskonzept (MOK) der Staatlichen Bau- und Liegenschaftsverwaltung (SBLV), die vorhandenen personellen Ressourcen, das höhere Aufgabenvolumen und die Anpassung an die Entwicklung auf Bundesebene ausschlaggebend gewesen. Die Erhöhung der Beteiligungsgrenze diene deshalb auch der Sicherstellung der Zukunftsfähigkeit der Landesverwaltung bis 2030 und – als Ergebnis konsequenter Aufgabenkritik – dem Ziel Bürokratie abzubauen. Die bis 2035 nachzubesetzenden Stellen in der SBLV und das absehbar steigende Bauvolumen im Bundes- und Landesbau in den nächsten Jahren stellten angesichts des bereits jetzt vorhandenen Fachkräftemangels bei gleichzeitig steigenden quantitativen und qualitativen Anforderungen (z. B. klimaneutrales Bauen und Bewirtschaften) große Herausforderungen dar.

(85) Der Landesrechnungshof hält es weder für schlüssig noch für wirtschaftlich, anspruchsvolle und komplexe Aufgabenstellungen im Bereich des Landesbaus durch hochqualifiziertes Personal durchführen zu lassen, gleichzeitig aber Landesmittel zur Förderung von Bauvorhaben einzusetzen, die nicht durch entsprechend qualifiziertes Personal geprüft und bewilligt werden. Es stellt sich die Frage, ob so das Landesinteresse an qualitativem Bauen und Bewirtschaften auch im Zuwendungsbereich gewahrt bleibt und etwaige – aus Sicht des Landes bestehende – Fehlentscheidungen und -entwicklungen erkannt werden können.

(86) Im Rahmen der 18. Änderung der VV zu § 44 LHO im Dezember 2024 wurde u. a. das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns auf den Zeitraum „*vor Antragstellung*“

begrenzt.²⁷ Mittel dürfen danach nur für Maßnahmen bewilligt werden, die vor der Antragstellung noch nicht begonnen worden sind. Zuvor galt das Verbot bis zum Zeitpunkt der Bewilligung.

(87) Dies sieht der Landesrechnungshof kritisch. Die Gründe und Ziele des Verbots des vorzeitigen Maßnahmebeginns können somit kaum mehr greifen. Das aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleitete Verbot basiert u. a. darauf, dass nicht solche Vorhaben gefördert werden, zu denen der Antragsteller bereits entschlossen ist und zu deren Finanzierung keine staatliche Hilfe erforderlich ist. Anderenfalls entspräche eine Zuwendung auch nicht der haushaltsrechtlichen Vorgabe der Notwendigkeit der Ausgaben²⁸ und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit²⁹. Des Weiteren verfolgt das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns verschiedene Ziele, u. a. soll die Bewilligungsbehörde durch bereits geschaffene, nicht mehr rückgängig zu machende Tatsachen nicht bei ihrer Entscheidung beeinflusst werden und ihre volle Entscheidungsfreiheit behalten. Insbesondere sollen auch Mitnahmeeffekte vermieden und der Antragsteller – im Falle einer Nicht- oder nicht wie beantragten Bewilligung – vor finanziellen Nachteilen geschützt werden.

(88) Der Landesrechnungshof hat sich in diesen und anderen Fällen im Rahmen der Anhörung kritisch zu den Neuregelungen ausgesprochen. Das Ziel, das Zuwendungsrecht zu modernisieren und zu vereinfachen, um z. B. den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, hält er aber für notwendig. Er begrüßt die Bestrebungen des Landes dazu grundsätzlich. Jedoch dürfen die Vereinfachungen nicht dazu führen, dass Haushaltsrecht und prägende Grundsätze des Zuwendungsrechts, etwa das Subsidiaritätsprinzip, ad absurdum geführt werden.

(89) Das Finanzministerium trägt vor, auch die Landesregierung sehe es als erforderlich an, dass Haushaltsgrundsätze nicht ad absurdum geführt würden. Dennoch müssten Strukturen und Regelungen, die sich als nicht mehr zeitgemäß und als nicht verwaltungsökonomisch erwiesen hätten, im Zuge der Modernisierung und Standardisierung des Zuwendungsrechts abgebaut werden können. Dies fördere auch die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Die Möglichkeit des vorzeitigen Vorhabenbeginns ab Antragstellung führe überwiegend zu einer Vorhabensbeschleunigung. Darüber hinaus sei in den VV zu § 44 LHO klargestellt worden, dass der Beginn des Vorhabens ab Antragsstellung auf eigenes Risiko des Antragstellers erfolge und kein Anspruch auf Gewährung einer Zuwendung entstehe. Hierauf sei im Antragsformular ausdrücklich hinzuweisen. Dies würde einer Ausuferung des vorzeitigen Vorhabenbeginns entgegenwirken.

(90) Der Landesrechnungshof nimmt die Auffassung der Landesregierung zur Kenntnis, teilt sie aber nicht vollständig. Er sieht aufgrund der vorgelegten Richtlinienentwürfe eher ein Problem bei der Anwendung der zuwendungsrechtlichen Regelungen.

Bestehende Spielräume zur Vereinfachung werden nicht ausreichend genutzt. Anregungen des Landesrechnungshofes, einfache und unbürokratische Regelungen in

²⁷ VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO.

²⁸ § 6 LHO.

²⁹ § 7 LHO.

Richtlinien vorzusehen, wurden bisher nur in seltenen Fällen umgesetzt. Die Ministerien müssen gewährleisten, dass die Förderrichtlinien die Verfahren „zeitgemäß“ und möglichst unbürokratisch regeln.

Der Landesrechnungshof erinnert hinsichtlich des vorzeitigen Maßnahmebeginns an das Subsidiaritätsprinzip als Voraussetzung für die Bewilligung von Zuwendungen. Danach darf ein Vorhaben grundsätzlich nur gefördert werden, wenn es ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang ausgeführt werden kann. Wenn ein Antragsteller aber in der Lage ist, das Vorhaben ohne Zuwendung durchzuführen, fehlt es an einer gesetzlich vorgesehenen Voraussetzung für die Zuwendung. Hiervon könnte wegen § 14 HGrG nicht einmal durch eine Änderung der LHO abgewichen werden.

(91) Darüber hinaus vermisst der Landesrechnungshof neben den Aktivitäten zur Vereinfachung der Verwaltungsvorschriften eine konsequente Analyse der Förderlandschaft in Mecklenburg-Vorpommern. Selbst die immer wieder angemahnte Erfolgskontrolle für einzelne Förderprogramme findet überwiegend nicht statt.

(92) Das Finanzministerium hat zur Erfolgskontrolle seit langem u. a. folgende Regelung in die Haushaltsrunderlassen³⁰ aufgenommen:

„Bereits bestehende Förderprogramme, die ausschließlich aus Landesmitteln finanziert werden, sind grundsätzlich einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Fortdauernde Ausgaben für Zuwendungen werden grundsätzlich nur dann weiter vertretbar sein, wenn eine Erfolgskontrolle durchgeführt worden ist und eine Erreichung der Ziele festgestellt werden kann.“

Seit dem Haushaltsrunderlass 2024/2025 müssen die Ressorts in den Erläuterungen angeben, wie die Erfolgskontrolle vorzubereiten ist und wie die „Relation zwischen Mittelvolumen und Verwaltungsaufwand“ aussieht.³¹

(93) Der Landesrechnungshof begrüßt die Initiativen – insbesondere des Finanzministeriums – zur Vereinfachung der zuwendungsrechtlichen Regelungen und zur Erhöhung der Transparenz in den Haushaltsplänen ausdrücklich.

Bisher sind jedoch keine Konsequenzen aus unterlassenen Erfolgskontrollen sichtbar geworden, die schon bisher durchzuführen waren. Und es ist noch nicht ersichtlich, zu welchen Konsequenzen fehlende Erfolgskontrollen oder ungünstige Relationen zwischen Mittelvolumen und Verwaltungsaufwand künftig führen werden. Auch darf die Vereinfachung oder Reduzierung der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO auf Dauer nicht der einzige Weg bleiben, die Förderlandschaft effektiver und effizienter zu gestalten.

Die Förderlandschaft in Mecklenburg-Vorpommern muss insgesamt einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Außerdem ist weiter intensiv daran zu arbeiten, die Möglichkeiten der Digitalisierung für die Förderverfahren nutzbar zu machen.

³⁰ Nr. 2.1.4.3 des Haushaltsrunderlasses 2024/2025.

³¹ Siehe Anlagen 6 bis 9 des Haushaltsrunderlasses 2024/2025.

(94) Die Landesregierung stimmt dem Landesrechnungshof grundsätzlich zu, dass die Vereinfachung und Reduzierung der VV zu § 44 LHO nicht das einzige Mittel sein sollten, um die Förderlandschaft effektiver und effizienter zu gestalten. Es verweist insoweit auch auf Maßnahmen zur Schaffung größerer Transparenz und zur Vorbereitung einer Erfolgskontrolle, etwa durch die Einführung der sogenannten „Standarderläuterungen“ für den jeweiligen Zuwendungstitel im Haushaltsplan.

Mit Blick auf noch fehlende Konsequenzen hält die Landesregierung entgegen, dass die Anlagen zu den Haushaltsrunderlassen der Vorbereitung einer Erfolgskontrolle dienen. Würden sie nicht eingereicht, würde der betreffende Zuwendungstitel grundsätzlich um 30 % reduziert, was auf die im Einzelplan zu erbringenden Minderausgaben angerechnet würde. Die aktuell einzureichenden Ergebnisse der Erfolgskontrollen für landeseigene Zuwendungen des Haushaltes 2022/2023 würden bei der Aufstellung des Landeshaushalts 2026/2027 herangezogen.

(95) Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis und sieht den Ergebnissen der Erfolgskontrollen sowie deren Folgerungen für die Haushaltsaufstellung 2026/2027 entgegen.

(96) Mit Blick auf die oben herausgestellten Änderungen der VV zu § 44 LHO durch die 17. und 18. Änderung empfiehlt der Landesrechnungshof zu prüfen,

- den Grenzwert zur Einbeziehung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung wieder auf ein besser zur Landessituation passendes Maß abzusenken beziehungsweise
- zum Schutz des Landeshaushalts zum bisherigen Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns zurückzukehren.

III.2 Stellen, Planstellen und Personalausgaben

In der Staatskanzlei und den Ministerien (oberste Landesbehörden) war der Stellenzuwachs von 2014 bis 2024 im Verhältnis doppelt so hoch wie in den nachgeordneten Behörden (z. B. Lehrkräfte an Schulen, Polizei, Planungs- und Genehmigungsbehörden). Im nachgeordneten Bereich ohne Polizei und Schulen stehen einer neu geschaffenen Stelle vier neue Stellen in den obersten Landesbehörden gegenüber. Zusätzlich besetzten die obersten Landesbehörden auch Stellen ihrer nachgeordneten Bereiche (kapitelübergreifende Inanspruchnahme). Die Stellenbesetzung in den obersten Landesbehörden sollte überprüft werden.

Auch das Zentrale Nachbesetzungsverfahren erscheint nach seinem Umsetzungsbeginn wenig geeignet, den Stellenaufwuchs wirksam zu begrenzen. Zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung und der Handlungsfähigkeit der Landesverwaltung werden ganzheitliche und konkrete Konzepte sowie Vorgaben benötigt. Diese sollten die Handlungsfelder Organisation, Digitalisierung, Personal, Standorte und Landesrecht umfassen und zueinander in Beziehung setzen.

Die Besoldungsentwicklung in den höheren Besoldungsgruppen bleibt hinter derjenigen in den niedrigeren Besoldungsgruppen zurück. Es bestehen Verwerfungen bei der Besoldungsstruktur. Dies birgt das Risiko, dass die Gerichte die jüngste Änderung des Besoldungsrechts (insbesondere Umstellung auf das Hinzuverdienstmodell) als verfassungswidrig einstufen und sich das Land künftig erheblich höheren Besoldungszahlungen gegenüber sieht.

1 Stellen und Planstellen

1.1 Verteilung des Stellenzuwachses

(97) Der Landesrechnungshof untersuchte die Entwicklung der im Haushalt ausgebrachten Stellen im Regelbereich der Landesverwaltung 2014 bis 2024 über alle Einzelpläne.³²

(98) Die Stellenzahl stieg von 2014 bis 2024 um 3.668 auf 35.565 Stellen. Davon wuchs in den obersten Landesbehörden (Staatskanzlei und Ministerien) die Zahl der Stellen von 1.923 um 424 auf 2.347 an. Das entspricht einer Steigerung von 22,0 %.

(99) Der Zuwachs in den oberen und unteren Landesbehörden betrug 3.244 Stellen und entspricht einer Steigerung von 10,8 %. Einen wesentlichen Anteil machen hierbei die Zuwächse bei den Lehrkräften an öffentlichen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, den Hochschulen und der Landespolizei aus.

Ohne die Bereiche Landespolizei, Lehrkräfte an öffentlichen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen und Hochschulen wuchs das Personal in den oberen und unteren Landesbehörden von 9.980 Stellen um 463 auf 10.443 Stellen. Mit 4,6 % ist dieser Teil der Landesverwaltung deutlich weniger stark gewachsen als die ministerielle

³² Nicht berücksichtigt wurden Stellen der Einzelpläne des Landtages und des Landesrechnungshofes.

Ebene. Bei den betroffenen Behörden handelt es sich überwiegend um solche, die Leistungen der Bürgerinnen und Bürger prüfen und auszahlen oder für Planungs- und Genehmigungsverfahren zuständig sind. Sie machen neben den Bereichen innere Sicherheit und Bildung den Kernbereich staatlicher Tätigkeit aus.

(100) Somit ist die Zahl der Stellen in den obersten Landesbehörden von 2014 bis 2024 doppelt so stark gestiegen wie in den übrigen Landesbehörden. Folglich müssen ministerielle Aufgaben³³ deutlich stärker gewachsen sein als nicht-ministerielle Aufgaben.³⁴

Typische ministerielle Aufgaben sind die Vorbereitung und Unterstützung der Gesetzgebung, der Erlass untergesetzlicher Normen, die Fachaufsicht, die konzeptionelle und grundsätzliche Führung des nachgeordneten Bereichs sowie Aufgaben im politischen Raum, insbesondere die Zusammenarbeit mit Regierung und Parlament, den Verwaltungen anderer Staaten, der EU und internationalen Organisationen. Nicht-ministerielle Aufgaben sind den nachgeordneten Bereichen zuzuweisen. Ein typisches Beispiel ist die Umsetzung von Förderverfahren.³⁵

(101) So sind in den letzten zehn Jahren im Verhältnis doppelt so viele Stellen für Politik, Strategie, Rechtsetzung und Aufsicht geschaffen worden wie für den operativen Bereich. Ohne die Zuwächse bei der Landespolizei, bei den Lehrkräften an öffentlichen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen und bei den Hochschulen steht vier neuen Stellen im Bereich Politik, Strategie, Rechtsetzung und Aufsicht nur eine neue Stelle im operativen Bereich gegenüber.

(102) Stellenausstattung und Aufgabenwahrnehmung in Staatskanzlei und Ministerien sollten überprüft werden.

Nicht-ministerielle Aufgaben sind grundsätzlich nachgeordneten Behörden zuzuweisen.

Für den Bereich der ministeriellen Aufgaben sollte die Landesregierung prüfen, inwieweit eine pauschale Kürzung möglich ist. Das Instrument einer pauschalen Kürzung nutzte die Landesregierung in der Vergangenheit bereits. Das Kabinett beschloss am 28. Januar 2005 die pauschale Reduzierung der Ministerialverwaltung um 400 Durchschnittsstellen als Beitrag zum Personalkonzept 2004/2010. Im Ergebnis des Personalkonzepts sank die Stellenzahl in der Landesverwaltung von 2003 bis 2013 auf den bisher niedrigsten Stand von 32.215 Stellen. Insbesondere mit Blick auf die Ministerialverwaltung wird deutlich, dass die erzielten Stelleneinsparungen mehr

³³ Um ministerielle Aufgaben handelt es sich, wenn die Aufgaben inhaltlich davon geprägt sind, dass sie strategischer, politischer, Recht setzender/normativer, konzeptioneller oder koordinierender Art sind. Vgl. Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2025): 2.2.10 Aufgabenkritik, www.orghandbuch.de/Webs/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/2_Organisationsmanagement/2_2_Strategie/2_2_10_Aufgabenkritik/2_2_10_3_Durchfuehrung_einer_Aufgabenkritik/Durchfuehrung_einer_Aufgabenkritik-node.html#doc21255566bodyText19, 13. Mai 2025.

³⁴ Zu den nicht-ministeriellen Aufgaben gehören solche mit überwiegend operativem, Recht anwendendem und ausführendem Charakter, die routinemäßig erfüllt werden. Vgl. Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2025): a. a. O.

³⁵ Vgl. Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Grundsätze für die Verwaltungsorganisation vom 5. Dezember 2016, Anhang 2.

als aufgezehrt sind. Den in den 2000er Jahren pauschal eingesparten 400 Durchschnittsstellen steht ab 2014 ein Zuwachs von insgesamt 424 Stellen gegenüber.

1.2 Fehlendes Personalkonzept und Zentrales Nachbesetzungsverfahren

(103) Der Landtag hatte die Landesregierung 2020 gebeten, zeitnah ein neues Personalkonzept zu erarbeiten, um ein planbares Vorgehen und eine belastbare Grundlage für die zukünftige Haushaltsplanung der Landesregierung und die Haushaltsberatungen im Landtag zu gewährleisten.³⁶

Am 17. Januar 2023 hat das Kabinett ein Konzept „Zentrales Nachbesetzungsverfahren“ beschlossen. Das Zentrale Nachbesetzungsverfahren soll die Handlungsfähigkeit der Landesverwaltung sichern und die Attraktivität des Arbeitgebers „Land MV“ steigern.³⁷ Das Konzept besteht aus vier Modulen. Drei der Module³⁸ sollen die Attraktivität des Landes als Arbeitgeber steigern. Ein Modul sieht vor, dass die Ressorts MOK erarbeiten.

Im Landesfinanzbericht 2024 hat der Landesrechnungshof angekündigt, dass er beobachten wird, ob und inwieweit die MOK einen Beitrag dazu leisten, den Trend zum Stellenaufwuchs zu stoppen.³⁹

(104) Zur Umsetzung des Nachbesetzungskonzepts werden in den Haushaltsjahren 2024 bis 2030 freie Stellen in die Maßnahmegruppe 97 „Demografie-Stellen“ übertragen und für die Bewirtschaftung gesperrt.⁴⁰ Im Sachhaushalt fallen für diese Stellen weder Personal- noch Sachausgaben an.

Jährlich werden 20 Mio. Euro für einen Modernisierungsfonds beim Titel 1108 461.03 veranschlagt, der mittelfristig fortgeschrieben werden soll. Daraus werden u. a. Sachmittel sowie temporäre Beschäftigungsverhältnisse für Geschäftsprozessoptimierungen (GPO), Organisationsentwicklung, Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung finanziert. Jedes Ressort kann auf Grundlage seines von der MV-Beratung freigegebenen MOK Mittel und Stellen beim Finanzministerium für Einzelmaßnahmen und Projekte beantragen. Das Finanzministerium darf neue Stellen in der Maßnahmegruppe 98 „GPO-Stellen“ gegen ressortübergreifende stellenseitige Deckung von Demografie-Stellen ausbringen. Die dafür erforderlichen Personal- und Sachausgaben werden aus dem Modernisierungsfonds finanziert.

³⁶ Vgl. Beschlussprotokoll über die 105. Sitzung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern am 10. Dezember 2020, Tagesordnungspunkt 20.

³⁷ Vgl. <https://wir.m-v.de/dokumentation-und-wissen/Zentrales-Nachbesetzungsverfahren/>, 13. Mai 2025.

³⁸ Die drei Module sind: Programm zum erleichterten Aufstieg mit 60 Stellen, Traineeprogramm als Nachwuchskräftepool für Juristinnen und Juristen mit 35 Stellen und Rotationsprogramm in der Staatskanzlei.

³⁹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2024): Jahresbericht 2024 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2024, S. 20.

⁴⁰ Betroffen sind freie Stellen im finanziellen Gegenwert von 1,2 % der Personalausgaben der Soll-Stellen im Regelbereich. Ausgenommen sind Landtag, Landesrechnungshof, Landesverfassungsgericht, Staatskanzlei, Landespolizei, allgemein- und berufsbildende Schulen (Schonbereich).

(105) Zum 1. Januar 2025 waren lediglich 124 freie Planstellen und Stellen in einem finanziellen Gegenwert von insgesamt 8.846.000 Euro für die Bewirtschaftung über den jeweils im Stellenplan in der Maßnahmegruppe 97 ausgebrachten Maßnahmegruppen-Vermerk gesperrt. Diese Bewirtschaftungssperre führt nur temporär zu Minderausgaben. Die Stellen bleiben erhalten. Zudem können anteilig bis zu 20 Mio. Euro aus dem Modernisierungsfonds zur Finanzierung von GPO-Stellen in Anspruch genommen werden. Es ist derzeit nicht absehbar, ob und wann die für die Bewirtschaftung gesperrten Demografie-Stellen der Maßnahmegruppe 97, die nicht für die stellenseitige Deckung neuer Stellen in der Maßnahmegruppe 98 herangezogen worden sind, dauerhaft entfallen.

(106) Das Zentrale Nachbesetzungsverfahren erscheint insgesamt wenig geeignet, den Stellenaufwuchs wirksam zu begrenzen, da

- Planstellen und Stellen nicht wegfallen, sondern lediglich für die Bewirtschaftung gesperrt sind und
- die Anzahl an Planstellen und Stellen auch nach Beginn des Nachbesetzungsverfahrens (1. Januar 2024) weiter gestiegen ist (um 1.052 Planstellen und Stellen im Haushaltsjahr 2024 und weitere 137 Planstellen und Stellen im Haushaltsjahr 2025).

(107) Das Finanzministerium verweist darauf, dass das Zentrale Nachbesetzungsverfahren darauf ausgerichtet sei, durch Stellensperrungen einen Anreiz zu schaffen, um Strukturen und Prozesse in der Landesverwaltung zu überarbeiten, unnötigen Stellenaufbau zu vermeiden und freie Ressourcen für Modernisierung zu nutzen. Die sofortige Streichung von Stellen sei nicht beabsichtigt. Es sei zu berücksichtigen, dass ein Großteil des jüngsten Stellenzuwachses in den Bereichen erfolgte, die vom Nachbesetzungsverfahren ausgenommen seien.

(108) Das Finanzministerium hatte 2023 auf die Forderung des Landesrechnungshofes nach einem tragfähigen Personalkonzept zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Landesverwaltung erwidert, dass mit dem Zentralen Nachbesetzungsverfahren ein solches Konzept vorliege. Das Zentrale Nachbesetzungsverfahren bilde eine komplexe Maßnahme innerhalb einer umfassenden Modernisierungs- und Zukunftsstrategie der Landesverwaltung des Landes.⁴¹

(109) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass Konzepte zur Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung mindestens das Ziel verfolgen müssen, den bisherigen Trend zum Stellenaufwuchs zu stoppen. Mittelfristig sollte eine Reduzierung des Stellenbestands angestrebt werden.

1.3 Schlussfolgerungen

(110) Der Stellenaufwuchs in der Landesverwaltung muss perspektivisch begrenzt werden. Der Landesrechnungshof hatte deshalb bereits in seinen Landesfinanzbe-

⁴¹ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, S. 20, Tzn. 59 ff.

richten 2019⁴² und 2020⁴³ gefordert, dass die Landesregierung ein neues Personal-konzept für die Landesverwaltung erarbeitet. Der Landtag hatte dazu eine Entschlie-ßung verabschiedet.⁴⁴ Der Landesrechnungshof hat diese Empfehlung im Landesfi-nanzbericht 2023 dahingehend erweitert, dass die Landesregierung Konzepte zur Si-cherung der Aufgabenerfüllung und Gewährleistung der Handlungsfähigkeit der Lan-desverwaltung erarbeiten sollte.⁴⁵

(111) Der kontinuierliche Anstieg der Stellenzahl seit 2014 ist vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und des Mangels an Fachkräften besorgniserre-gend. Dieser Trend muss gestoppt werden, um die Tragfähigkeit des Landeshaus-halts mittelfristig nicht zu gefährden.

(112) Die Verknüpfung von demografischer Herausforderung, Organisationsentwick-lung und Digitalisierung ist ein erster, wichtiger Schritt. Es fehlt jedoch weiterhin an einem konkreten Gesamtkonzept, das die Vielzahl an Einzelmaßnahmen ganzheitlich einordnet und in den Kontext der Ziele stellt, die die Landesregierung erreichen möchte.

2 Inanspruchnahme von Doppelbesetzungsmöglichkei-ten

(113) Der Landesrechnungshof hat die umfangreichen Doppelbesetzungsmöglich-keiten bereits mehrfach in seinen Landesfinanzberichten kritisiert. Zuletzt berichtete er im Landesfinanzbericht 2024⁴⁶ ausführlich zu den Möglichkeiten der Doppelbeset-zungen.

(114) Alle Doppelbesetzungsmöglichkeiten wurden 2024 in Anspruch genommen. Im Gegensatz zum Jahr 2023 sind die Inanspruchnahmen bei den Doppelbesetzungs-möglichkeiten zur Verwaltungsmodernisierung, „Handlungsfähige Landesverwal-tung“ und Schulpaket rückläufig, werden aber immer noch umfangreich in Anspruch genommen. Angestiegen sind die Inanspruchnahmen für die M-V Beratung, die Pro-jekte „Einer für Alle“ und den Aufbaustab Zentralisierung der IT und Digitalisierung. Die Möglichkeit der Doppelbesetzung zum Wissenstransfer nach § 8 Abs. 6 Nr. 9 Haushaltsgesetz wurde dagegen, wie auch in den Vorjahren, nur in sehr geringem Umfang genutzt.

⁴² Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbe-richt 2019, S. 43, Tzn. 84 ff.

⁴³ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbe-richt 2020, S. 47, Tzn. 102 ff.

⁴⁴ Drs. 7/5579 vom 10. Dezember 2020.

⁴⁵ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfi-nanzbericht 2023, S. 20.

⁴⁶ Vgl. Landesrechnungshof (2024): a. a. O.

Tabelle 6: *Inanspruchnahme von Doppelbesetzungsmöglichkeiten 2024 nach ausgewählten Fallgruppen, 2022-2024*

Doppelbesetzung nach § 8 Abs. 6 Haushaltsgesetz	Durchschnitt		
	2022	2023	2024
Nr. 7a Verwaltungsmodernisierung	109	93	86
Nr. 7b Zukunft der Verwaltung	4	5	5
Nr. 7c M-V Beratung	2	10	13
Nr. 7d FHöVPR - E-Akte	-	-	4
Nr. 7e Datenpool von Land und Kommunen	-	2	1
Nr. 9 Wissenstransfer	1	1	1
Nr. 11 Projekt Einer für Alle	27	36	43
Nr. 13 „Handlungsfähige Landesverwaltung“ zur vorfristigen Stellenwiederbesetzung	123	115	98
Nr. 14 Schulpaket/vorfristige Wiederbesetzung im Bereich schulischer Bildung	108	124	9
Nr. 16 Aufbaustab Zentralisierung der IT und Digitalisierung	-	3	11
Summe:	374	389	271

Quelle: Finanzministerium.

(115) 2024 wurden in den ausgewählten Fallgruppen im Durchschnitt 271 Stellen neben dem Stellenplan geführt. Damit ist auch die Gesamtzahl der Inanspruchnahmen rückläufig.

(116) Die Doppelbesetzungsmöglichkeit für Wissenstransfer erachtet der Landesrechnungshof trotz der geringen Nutzung für sinnvoll. Bereits in den Landesfinanzberichten 2023 und 2024 hatte er dem Finanzministerium empfohlen zu evaluieren, warum diese Möglichkeit nur in so geringem Umfang genutzt wird. Weiter sollte es überprüfen, für welche der Doppelbesetzungsmöglichkeiten tatsächlich Bedarf besteht und ob Doppelbesetzungsmöglichkeiten zusammengefasst werden können. Der Landesrechnungshof hat die Notwendigkeit hierfür bereits mehrfach⁴⁷ dargestellt. Das Finanzministerium sollte diese Prüfung zeitnah durchführen.

3 Kapitelübergreifende Inanspruchnahme von Stellen

(117) Der Haushaltsplan ist institutionell in Einzelpläne gegliedert, d. h. die Gliederung folgt dem Ressortprinzip. Innerhalb der Einzelpläne sind Kapitel eingerichtet, die grundsätzlich die Behördenstruktur abbilden.⁴⁸ Die in den Kapiteln veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sind den einzelnen Behörden zugeordnet, auch die Personalausgaben und die Stellen. Diese strukturierte Veranschlagung dient der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Dem Grundsatz der sachlichen Bindung folgend, dürfen die in den einzelnen Kapiteln veranschlagten Personalausgaben und Stellen nur für den vorgesehen Zweck, also für das Personal der jeweiligen Behörde, eingesetzt werden.

⁴⁷ Dazu: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2022, Tz. 120 sowie Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, Tzn. 91 bis 95.

⁴⁸ Vgl. Nr. 3.1f. Haushaltstechnische Richtlinien des Landes Mecklenburg-Vorpommern (HRL).

(118) Mit dem Haushaltsgesetz beschließt der Landtag regelmäßig Ausnahmen von der sachlichen Bindung der Stellen an die jeweilige Behörde. Innerhalb eines Einzelplans können Stellen kapitelübergreifend in Anspruch genommen werden. Die Zahl der kapitelübergreifend in Anspruch genommenen Stellen ist begrenzt auf 5 % der Gesamtstellenzahl des jeweiligen Einzelplans, maximal jedoch 50 Stellen. Über den weiteren Verbleib dieser Stellen ist mit dem nächsten Haushaltsplan zu entscheiden.⁴⁹ Darüber hinaus erlaubt das Haushaltsgesetz für die Stellen der Professoren an Hochschulen⁵⁰ und Lehrkräfte an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen⁵¹ weitere Ausnahmen.

(119) Der Landesrechnungshof hat erhoben, in welchen Geschäftsbereichen in den Jahren 2023 und 2024 Stellen kapitelübergreifend in Anspruch genommen worden sind. Nach § 8 Abs. 2 Haushaltsgesetz waren dies 2023 insgesamt 156 Stellen und 2024 151 Stellen. Davon nutzten die Ministerien jeweils etwa zwei Drittel.⁵² Das heißt, die Ministerien nutzen Stellen, die eigentlich für die Aufgabenerfüllung in nachgeordneten Behörden vorgesehen sind.

(120) Zum Beispiel nutzte das Bildungsministerium gemäß § 8 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2023 insgesamt 45 und 2024 44 Stellen für Lehrkräfte für Aufgaben im Ministerium. Hinzu kamen im Bildungsministerium 2023 58 Stellen und 2024 71 Stellen auf Grundlage der speziellen Ausnahme gemäß § 8 Abs. 4 Haushaltsgesetz für den Bereich Lehrkräfte. Diese Stellen stehen zusätzlich zu den im Kapitel des Ministeriums veranschlagten Stellen zur Verfügung, deren Anzahl bereits von 2023 zu 2024 um 67 Stellen erhöht wurde.

Tabelle 7: Kapitelübergreifende Inanspruchnahme von Stellen zugunsten des Bildungsministeriums, 2023-2024

	2023	2024	Veränderung 2023/2024
im Kapitel 0701 (Ministerium) veranschlagte Stellen	267	334	+67
zuzüglich Nutzung von Stellen aus den Schulkapiteln			
Summe kapitelübergreifende Inanspruchnahme	103	115	+ 12
davon gemäß § 8 Abs. 2 Haushaltsgesetz	45	44	-1
davon gemäß § 8 Abs. 4 Haushaltsgesetz	58	71	+13
Summe im Ministerium genutzte Stellen	370	449	+79

Quelle: Angaben des Ministeriums, eigene Berechnung und Darstellung.

(121) Das Bildungsministerium nutzte 2023 103 Stellen und 2024 115 Stellen aus den Schulkapiteln. Diese Nutzung ist gemäß Haushaltsgesetz zwar zulässig, jedoch fehlen diese Kapazitäten für Lehrtätigkeiten an den Schulen.

Obwohl die Stellenzahl im Ministerium selbst bereits von 2023 zu 2024 um 67 Stellen erhöht wurde, nutzte das Ministerium 2024 12 Stellen aus den Schulkapiteln mehr als

⁴⁹ Vgl. § 10 HGrG und § 8 Abs. 2 Haushaltsgesetz.

⁵⁰ Vgl. § 8 Abs. 3 Haushaltsgesetz.

⁵¹ Vgl. § 8 Abs. 4 Haushaltsgesetz.

⁵² 2023 nutzen Ministerien 114 Stellen ihres nachgeordneten Geschäftsbereichs, 2024 waren es 102 Stellen.

2023. Ein Viertel der 2024 insgesamt im Ministerium genutzten Stellen entfiel auf die kapitelübergreifende Inanspruchnahme.

(122) Zur Wahrung des Grundsatzes der Haushaltsklarheit und -wahrheit sind Stellen in den Haushaltskapiteln bedarfsgerecht zu planen. Die Notwendigkeit ist anhand einer Personalbedarfsermittlung nachzuweisen.

(123) Die Ermächtigung, Stellen kapitelübergreifend zu nutzen, ist an das Haushaltsgesetz gebunden und somit zeitlich begrenzt. Daher ist nach § 8 Abs. 2 Satz 5 Haushaltsgesetz mit dem nächsten Haushalt über den Verbleib der Stellen zu entscheiden.

(124) 2024 geben die Behörden lediglich für 36,5 der 151 kapitelübergreifend genutzten Stellen an, die Stellen innerhalb der zeitlichen Geltung dieses Haushaltsgesetzes – also 2024 und 2025 – genutzt zu haben beziehungsweise nutzen zu wollen. Für 53 Stellen begann die Nutzung in anderen Behörden bereits vor Inkrafttreten des Haushalts 2022/2023. Über den Verbleib dieser Stellen war (mindestens) für den Haushalt 2022/2023 und den Haushalt 2024/2025 zu entscheiden. Drei Stellen werden länger als zehn Jahre aus einem anderen Kapitel genutzt, eine davon schon über 15 Jahre.

Das Finanzministerium teilte mit, dass im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2024/2025 keine Stellenänderungen mit der Entscheidung über den Verbleib kapitelübergreifend genutzter Stellen begründet worden seien. Seitens des Finanzministeriums sei gleichzeitig kein Anlass gesehen worden, den Ermächtigungsrahmen zu erweitern oder einzuschränken.

Die Ressorts nutzen die Möglichkeit, Stellen ihres Einzelplans kapitelübergreifend zu besetzen. Sie überschreiten nicht die gesetzlich begrenzte Zahl der Inanspruchnahme. Jedoch besetzen sie 75 % der Stellen nicht nur vorübergehend innerhalb des Geltungszeitraums des Haushaltsgesetzes, sondern z. T. weit darüber hinaus. Entsprechende Haushaltsanmeldungen der Ressorts über einen anderweitigen Verbleib der Stellen (z. B. Übertragung einer Stelle in ein Zielkapitel) liegen dem Finanzministerium nicht vor. Insofern verbleibt es bei der kapitelübergreifenden Nutzung.

(125) Die Ressorts nutzen die Ausnahme von der sachlichen Bindung, aber missachten ihre Pflicht gemäß § 8 Abs. 2 Satz 5 Haushaltsgesetz, über den Verbleib der Stellen zu entscheiden. Sie verletzen somit die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit. Das Finanzministerium sollte nicht nur die jährlichen Meldungen der Ressorts an den Finanzausschuss weiterleiten, sondern auch darauf hinwirken, dass im Rahmen der Haushaltsaufstellung über die kapitelübergreifend genutzten Stellen entschieden wird.

(126) Das Finanzministerium teilt nicht die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die Ressorts ihre Pflicht gemäß § 8 Abs. 2 Satz 5 Haushaltsgesetz missachten, über den Verbleib der Stellen zu entscheiden. Vielmehr werde im Rahmen einer jeden Haushaltsaufstellung darüber entschieden, ob die kapitelübergreifende Nutzung im Einzelfall fortgeschrieben, beendet oder durch Stellenübertragung abgeschlossen werde.

(127) Angesichts der teilweise über mehrere Haushaltsjahre hinaus andauernden kapitelübergreifenden Nutzung von Stellen hält der Landesrechnungshof daran fest, dass die Ressorts die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit nur unzureichend berücksichtigen. Er kann nicht nachvollziehen, dass die Prüfung durch ein Ressort dazu führt, dass Stellen über Jahre hinweg kapitelübergreifend genutzt werden.

4 Verfassungsmäßigkeit der Beamtenbesoldung in Mecklenburg-Vorpommern

4.1 Gesetzliche Maßnahmen

(128) Bereits im letzten Jahresbericht⁵³ hatte der Landrechnungshof aufgezeigt, dass besoldungsgruppenbezogene unterschiedliche Anpassungen der Besoldung in den letzten Jahren dazu führten, dass die Besoldungsentwicklung in den höheren Besoldungsgruppen deutlich hinter der in den unteren Besoldungsgruppen zurückblieb.

(129) Die Folge waren und sind strukturelle Verwerfungen und eine relative Entwertung der höheren Besoldungsgruppen.

(130) Mit dem Gesetz über die Anpassung der Besoldungsstrukturen und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 30. Juni 2024⁵⁴ beabsichtigte der Besoldungsgesetzgeber eine verfassungsmäßige Alimentation rückwirkend zum 1. Januar 2023 einzuführen. Dazu wurden die Grundgehaltssätze in der Besoldungsordnung A sowie den Besoldungsgruppen R 1 und R 2 in der Erfahrungsstufe mit dem Anfangsgrundgehalt um 3 %, in der jeweils belegten zweiten Erfahrungsstufe um 2 % und in der jeweils belegten dritten Erfahrungsstufe um 1 % und das Grundgehalt in der Besoldungsgruppe W 1 um 1 % erhöht.

Die kindbezogenen Familienzuschläge wurden mit Ausnahme der Besoldungsgruppen B 9, B 10 und B 11 durch eine Neufassung von Anlage 10 zum Landesbesoldungsgesetz (LBesG M-V) neu geregelt. Die Familienzuschläge in den Besoldungsgruppen B 9, B 10 und B 11 verbleiben in Struktur und Höhe auf dem Stand vom 31. Dezember 2022. Wiederum mit Ausnahme der Besoldungsgruppen B 9, B 10 und B 11 wurden im Zuge einer Neufassung des Landessonderzahlungsgesetzes (SZG M-V) die Bemessungssätze für den Grundbetrag der jährlichen Sonderzahlung und der kinderbezogene Sonderbetrag erhöht.

Schließlich ist ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien der Wechsel vom sog. Alleinverdienstmodell zum Hinzuverdienstmodell vollzogen worden. Bei den Grundlagen für die Besoldung wird mit dem Hinzuverdienstmodell in pauschalierender Form ein Hinzuverdienst im Umfang des Höchstbetrages einer geringfügigen Beschäftigung berücksichtigt. Ergänzend dazu sieht das Landesbesoldungsgesetz in § 43a nun

⁵³ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2024): Jahresbericht 2024 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2024, S. 17 Tzn. 40 ff.

⁵⁴ GVOBl. M-V S. 354.

für bestimmte Familienkonstellationen einen bedarfsorientierten Familienergänzungszuschlag zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstands der Alimentation zum Grundsicherungsniveau vor. Der Familienergänzungszuschlag wird nur für Kinder gezahlt, für die bereits ein kindbezogener Familienzuschlag nach § 42 LBesG M-V gewährt wird. Ein Anspruch auf den Familienergänzungszuschlag ist nach § 43a Abs. 1 LBesG M-V jedoch nur vorgesehen, wenn der Hinzuverdienst⁵⁵ den Höchstbetrag einer geringfügigen Beschäftigung nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 Sozialgesetzbuch Viertes Buch (Minijob) nicht erreicht. Alleinerziehende Beamtinnen und Beamte haben keinen Anspruch auf den Familienergänzungszuschlag.⁵⁶

4.2 Schlussfolgerung

(131) Der Besoldungsgesetzgeber hat mit den oben beschriebenen letzten Änderungen die strukturellen Verwerfungen des Besoldungsrechts weiter vertieft. Hierzu äußerte sich im parlamentarischen Anhörungsverfahren eine Sachverständige:

- Den Gesetzentwürfen zur Prüfung der Verfassungskonformität der Besoldungsabschlüsse lägen reine Prozentualrechnungen zugrunde. Diese könnten nicht mehr durchgeführt werden, weil inzwischen wieder Mindestfestbeträge existieren.
- Die verschiedenen Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen seien durch die Festbeträge mit unterschiedlichen Prozentsätzen fortgeschrieben worden. Die Besoldung sei vor allem in den höheren Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen mehr als 5 % geringer als die korrespondierenden Tarifentgelte gewachsen.
- Die Besoldung erreichte nur in wenigen unteren Besoldungsgruppen die zulässige Untergrenze.⁵⁷ Überwiegend bleiben aber vor allem die höheren Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen deutlich hinter der Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft Mecklenburg-Vorpommerns zurück.
- Gegenüber dem Höchststand der realen Besoldung in 2019 lägen die Bezüge 2023 und 2024 zum Teil bis zu 10 % darunter. Dies bedeute einen Reallohnverlust von 10 %.

Die Sachverständige zog den Schluss, dass die verletzten Kriterien einer präzisen Berechnungsweise zwar nicht alle Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen betreffen. Sie seien aber keine Einzelfälle, sondern Folge systematischer Verwerfungen.⁵⁸

⁵⁵ Gemeint ist der Hinzuverdienst der Ehegattin oder des Ehegatten, der eingetragenen Lebenspartnerin oder des eingetragenen Lebenspartners oder des im selben Haushalt lebenden anderen Elternteils der zu berücksichtigenden Kinder.

⁵⁶ Zum Ganzen und vertiefend: Einführungshinweise des Finanzministeriums M-V zum Gesetz über die Anpassung der Besoldungsstrukturen und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 12. August 2024; Drucksache 8/3455 und § 43a Besoldungsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesbesoldungsgesetz - LBesG M-V) vom 11. Mai 2021, neu gefasst durch Artikel 6 des Gesetzes vom 30. Juni 2024 (GVObI. M-V S. 407, 410).

⁵⁷ Die Besoldung darf maximal 5 % unterhalb des Nominallohnindex liegen.

⁵⁸ Anhörung des Finanzausschusses zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Entwurf eines Gesetzes über die Anpassung von Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezügen 2024 und 2025 (abrufbar un-

(132) Hierzu merkt der Landesrechnungshof an, dass auch die höchstrichterliche Rechtsprechung davon ausgeht, dass eine so weitreichende Änderung – wie die zusätzliche Berücksichtigung des Einkommens eines Ehegatten – zu Konsequenzen in der gesamten Besoldungsstruktur führen muss.⁵⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat zwar ausgeführt, dass der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum hat, um das Abstandsgebot zu gewährleisten. Es führt als Beispiel die Anhebung des Familienzuschlags an.⁶⁰ Eine schwerpunktmäßige Kompensation über Familienzuschläge („eine Art Parallelbesoldung“) wird in der Fachliteratur jedoch als Verstoß gegen das Leistungsprinzip und den allgemeinen Gleichheitssatz angesehen.⁶¹ Auch wenn die Erhöhung der kindbezogenen Familienzuschläge grundsätzlich zulässig und vom Bundesverfassungsgericht als eine mögliche Maßnahme des Besoldungsgesetzgebers bezeichnet wurde, muss diese Maßnahme in ein schlüssiges und vor allem sachgerechtes Gesamtkonzept eingegliedert sein.⁶²

(133) Die jetzige komplexe, inkonsistente Struktur erhöht nach wie vor und – nach der letzten Novelle des Besoldungsrechts noch viel mehr den – Verwaltungsaufwand beim Vollzug des Besoldungsrechts. Einzelfallbezogene Regelungen erschweren darüber hinaus die Digitalisierungsfähigkeit des Besoldungsrechts, z. B. im Hinblick auf Dunkelverarbeitung und Automatisierung. Dies gilt insbesondere für Nebenleistungen, bei denen Anspruchsberechtigte umfangreichen Nachweispflichten unterliegen.

Aufgrund umfänglicher, einzelfallbezogener Regelungen steigt auch das Risiko, dass das Besoldungsrecht fehlerhaft angewendet wird.

Schließlich besteht das Risiko, dass das Land die Besoldung aufgrund anstehender gerichtlicher Entscheidungen erheblich erhöhen muss.

(134) Bei der Anpassung des Besoldungsrechts zur Sicherstellung einer amtsangemessenen Besoldung sollte die Landesregierung ein Gesamtkonzept verfolgen, das dem Leistungsprinzip gerecht wird und die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ganzheitlich umsetzt.

(135) Das Besoldungsrecht sollte konsistent fortentwickelt werden. Insbesondere sollte vermieden werden, die Verfassungsmäßigkeit vorrangig über besoldungsrechtliche Nebenleistungen (z. B. Familienzuschläge) oder Eingriffe bei einzelnen Besoldungsgruppen oder Erfahrungsstufen zu gewährleisten.

ter: <https://www.landtag-mv.de/landtag/ausschuesse/ausschuesse/finanzausschuss>, 17. März 2025); Prof. Dr. Gisela Färber, Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Landesregierung Drs. 8/3454 und 8/3455 (abrufbar unter: https://www.landtag-mv.de/fileadmin/media/Dokumente/Ausschuesse/Finanzausschuss/8-Wahlperiode/Prof_Dr_Faerber-Stellungnahme.pdf, 5. Februar 2025).

⁵⁹ OVG Koblenz Beschluss vom 25. September 2024 – 2 A 11745/17, BeckRS 2024, 26220 Rn. 139.

⁶⁰ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18, Rz. 91.

⁶¹ Battis/Bahns, Aufkündigung des beamtenrechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses, DRiZ 2023, Heft 2, S. 104, 107.

⁶² Battis, Rechtsgutachten zum Entwurf des Thüringer Gesetzes zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation vom 5. Juli 2021 (Kurzdarstellung), Ziff. 4. b) (abrufbar unter: https://www.thueringer-beamtenbund.de/fileadmin/user_upload/www_thueringer-beamtenbund_de/pdf/2021/tbb_Kurzdarstellung_Gutachten_Battis.pdf, 5. Februar 2025); Mit den Worten von Färber, a.a.O., S. 12: „Hier ist dringender Reformbedarf für einen Systemwechsel, der diesen Namen auch wirklich verdient.“

(136) In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof auf das Risiko etwaiger Besoldungsanpassungen aufgrund gerichtlicher Entscheidungen hin. In der Fachliteratur wird bereits bezweifelt, ob die jüngere Besoldungsgesetzgebung ohne ein schlüssiges Gesamtkonzept von Bund und Ländern den Anforderungen der Rechtsprechung entspricht.⁶³

⁶³ Schwan, Das im Wandel begriffene Alimentationsprinzip vor den konkreten Normenkontrollverfahren, ZBR Heft 6/2023 S. 181, 183; Battis: Künftige Personalgewinnung und Personalbindung, ZBR Heft 12/2023 S. 397; ders. Rechtsgutachten zum Entwurf des Thüringer Gesetzes zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation vom 5 Juli 2021 (Kurzdarstellung), Ziff. 4 b); Kritisch zu den Familienzuschlägen auch: Rodermond, Hat die Einverdienstehe ausgedient?, DÖV 2023, Heft 19, S. 801, 810. Zum wohl konsistenten Systemwechsel in Bayern siehe Kräã, Die Alimentationsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts- Umsetzung in Bayern, RiA 2023, S. 100..

IV Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht

1 Haushaltsrechnung

(137) Der Finanzminister hat dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen jährlich Rechnung zu legen (Haushaltsrechnung). Die Haushaltsrechnung ist dem Landtag mit einer Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes (Vermögensübersicht) im nächsten Haushaltsjahr zur Entlastung vorzulegen.⁶⁴ Sie gliedert sich in zwei Teile:

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

(138) Die Kurzfassung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2023 wurde dem Landtag am 23. Dezember 2024 (Drs. 8/4470) zur Entlastung vorgelegt.

(139) Der Finanzausschuss des Landtages und der Landesrechnungshof erhalten neben der Kurzfassung auch die Zentralrechnung. Die Zentralrechnung für 2023 inklusive Anlagen lag dem Landesrechnungshof am 21. November 2024 vollständig vor.

1.1 Kassenmäßiger Abschluss

(140) Für den kassenmäßigen Abschluss werden das kassenmäßige Jahresergebnis, das kassenmäßige Gesamtergebnis sowie der Finanzierungssaldo ermittelt.

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

Beim kassenmäßigen Gesamtergebnis wird das kassenmäßige Jahresergebnis um haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte Jahresergebnisse früherer Jahre (Überschüsse beziehungsweise Fehlbeträge) erweitert.

(142) Im Haushaltsjahr 2023 betragen die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben jeweils 11.068.367.878,72 Euro. Damit war das kassenmäßige Jahresergebnis 2023 (0,00 Euro) ausgeglichen. Da aus Vorjahren keine Überschüsse beziehungsweise Fehlbeträge zu berücksichtigen waren, betrug das kassenmäßige Gesamtergebnis 2023 ebenfalls 0,00 Euro.

Im Vergleich zum Vorjahr verringerten sich die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben um rd. 572,0 Mio. Euro (-4,9 %).⁶⁵

(143) Von den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind jeweils 176,7 Mio. Euro der Abwicklung von Maßnahmen aus dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ zuzuordnen.⁶⁶

⁶⁴ Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V i. V. m. § 114 LHO.

⁶⁵ Vorjahr 427,6 Mio. Euro beziehungsweise 3,8 %.

⁶⁶ Zur Umsetzung der Maßnahmen des MV-Schutzfonds wurden in den Einzelplänen der Ressorts (Kernhaushalt) gesonderte Kapitel (Kapitel XX80, 0481) eingerichtet. Benötigte Mittel wurden dem Sondervermögen entnommen, dem jeweiligen Einzelplan des Kernhaushalts (Kapitel XX80, 0481) zugeführt

Vergleicht man die jeweils um den „Schutzfonds-Effekt“ bereinigten Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben mit denen des Vorjahres, verringerten sich die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2023 um 450,2 Mio. Euro (-4,0 %).

(144) In der Finanzierungsrechnung werden die Ist-Einnahmen den Ist-Ausgaben gegenübergestellt. Hierzu werden die Ist-Einnahmen um Schuldenaufnahmen, Entnahmen aus Rücklagen und Stöcken sowie Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen bereinigt (bereinigte Einnahmen). Die Ist-Ausgaben werden um Schuldentilgungen, Rücklagenzuführungen sowie Ausgaben zur Deckung kassenmäßiger Fehlbeträge bereinigt (bereinigte Ausgaben). 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 kann durch Rücklagenentnahmen und/oder Krediteinnahmen⁶⁷ ausgeglichen werden.

(145) Das Land plante für 2023 mit einem Finanzierungsdefizit von 258,8 Mio. Euro. Die Finanzierungsrechnung weist demgegenüber einen Überschuss von 71,2 Mio. Euro aus (vgl. Abbildung 20).

(146) Aufgrund von Veranschlagungsfehlern bei den Zuführungen an das beziehungsweise Entnahmen aus dem Sondervermögen „Grundstock“ werden die bereinigten Ist-Einnahmen um 37,0 Mio. Euro und die bereinigten Ist-Ausgaben um 1,8 Mio. Euro zu gering ausgewiesen. Der Finanzierungssaldo erhöht sich dadurch um 35,2 Mio. Euro auf 106,4 Mio. Euro. Er wurde in voller Höhe den Rücklagen zugeführt.

(147) Obwohl es sich nach der rechtlichen Konstruktion des Grundstocks um ein Sondervermögen handelt, vertritt das Finanzministerium die Auffassung, dass nach den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik für Zuführungen an den Grundstock als Spezialfall die Gruppierung 916 (Zuführungen an Fonds und Stöcke) vorgesehen sei. Die Entnahmen aus dem Grundstock würden dementsprechend der Gruppierung 356 (Entnahmen aus Fonds und Stöcken) zugeordnet.

(148) Der Landesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Die Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik sehen für Zuführungen an beziehungsweise Entnahmen aus Sondervermögen – unabhängig davon, welchem Zweck das Sondervermögen dient – die Gruppen 634 und 854 beziehungsweise 214, 234 oder 334 vor. Die Verwendung der Gruppierungsnummern hat im Einklang mit dem Gruppierungsplan zu erfolgen. Dieser wird auf Grundlage der Beschlüsse des Gremiums zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens nach § 49a HGrG bundeseinheitlich erstellt (vgl. Tz. 11).

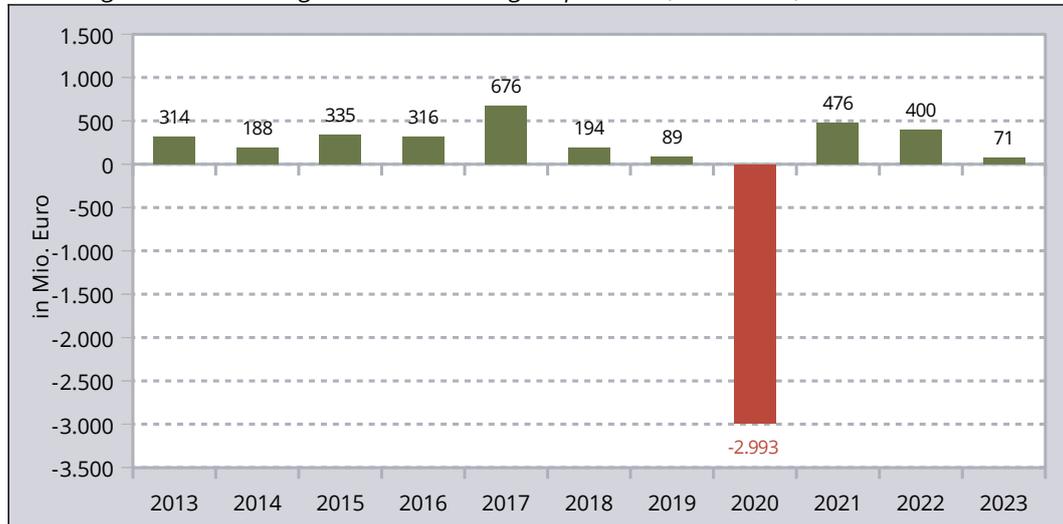
und über diesen verausgabt.

⁶⁷ Dabei gilt der Grundsatz, dass der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG; § 18 Abs. 1 LHO). Ausnahmen sind nur zulässig zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG; Art. 65 Abs. 2 Verf.M-V; § 18 Abs. 1 LHO).

(149) Laut Haushaltsrechnung war für 2023 keine Nettokreditaufnahme notwendig. Damit war der kassenmäßige Abschluss 2023 mit 0,00 Euro ausgeglichen.

(150) Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos in den letzten zehn Jahren. Mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2020 bewegte sich der Finanzierungssaldo im positiven Bereich zwischen 89 Mio. Euro und 676 Mio. Euro.

Abbildung 20: Finanzierungssaldo Mecklenburg-Vorpommern, 2013-2022, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium M-V; eigene Darstellung.

1.2 Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)

(151) Mit dem Haushaltsabschluss sind das kassen- sowie das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis nachzuweisen. Im Gegensatz zum kassenmäßigen Ergebnis berücksichtigt das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis⁶⁸ die Be- und Entlastungen durch Haushaltsreste und Vorgriffe⁶⁹.

(152) In der Haushaltsrechnung wird für das rechnungsmäßige Jahresergebnis⁷⁰ 2023 ein Überschuss von rd. 33,9 Mio. Euro nachgewiesen. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis betrug -877,7 Mio. Euro. Dies entspricht der Deckungslücke zwischen den Einnahme- und Ausgaberesten (vgl. Tz. 154).

1.3 Haushaltsreste

(153) 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.

⁶⁸ Das rechnungsmäßige Jahresergebnis ergibt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis zzgl. des Unterschiedsbetrags zwischen den aus dem Vorjahr und den in das Folgejahr übertragenen Haushaltsresten. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis ist die Summe aus kassenmäßigem Gesamtergebnis und den in das Folgejahr übertragenen Haushaltsresten.

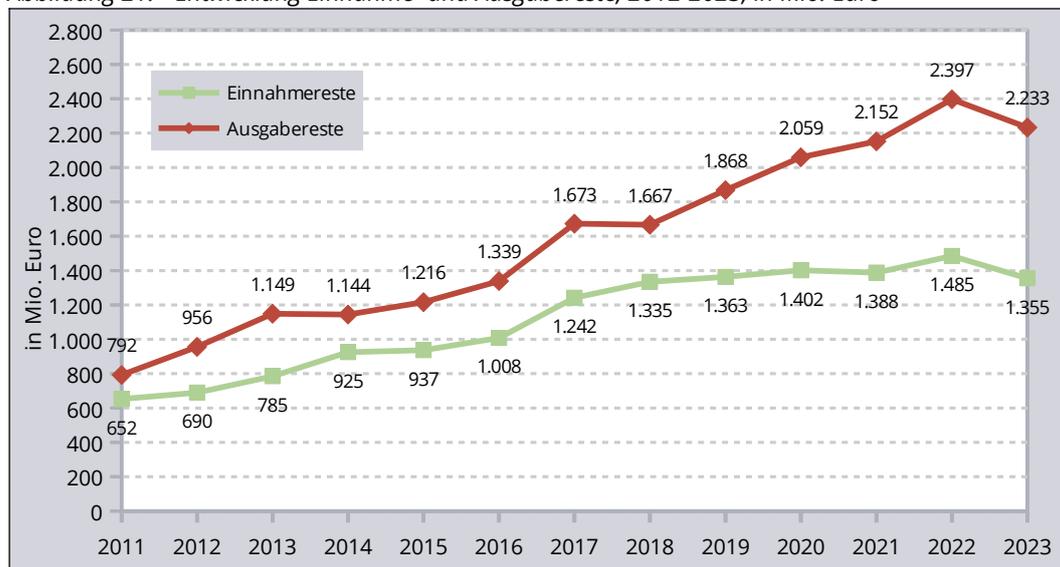
⁶⁹ Ein Vorgriff ist die Inanspruchnahme von Ausgabeermächtigungen bei übertragbaren Ausgaben über das Soll des laufenden Jahres hinaus zulasten des nächsten Jahres.

⁷⁰ § 83 Nr. 2 LHO.

(154) Aus 2023 wurden in das Haushaltsjahr 2024 Einnahmereste von 1.355,2 Mio. Euro und Ausgabereste von 2.232,9 Mio. Euro übertragen. Die Deckungslücke zwischen Einnahme- und Ausgaberesten betrug somit 877,7 Mio. Euro. Zur Begrenzung des aus dieser Lücke resultierenden Haushaltsrisikos hat das Finanzministerium einen Betrag von 300 Mio. Euro in der Ausgleichsrücklage vorgesehen.

(155) Seit 2011 übersteigen die Ausgabereste die Einnahmereste. Damit verbunden war ein kontinuierlicher Anstieg der Deckungslücke zwischen Einnahme- und Ausgaberesten. Während die Einnahmereste von 2018 bis 2022 jährlich um durchschnittlich 30,0 Mio. Euro anstiegen, wuchsen die Ausgabereste jährlich um durchschnittlich 183 Mio. Euro an. 2023 ist erstmals eine Reduzierung der Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr um 164,0 Mio. Euro festzustellen. Mit 2.232,9 Mio. Euro liegen die Ausgabereste damit aber noch immer auf dem zweithöchsten Niveau seit 2011. Die Einnahmereste sanken ebenfalls um 129,9 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr auf 1.355,2 Mio. Euro und erreichten damit annähernd den Bestand von 2019 (vgl. Abbildung 21).

Abbildung 21: Entwicklung Einnahme- und Ausgabereste, 2012-2023, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

(156) Der Landesrechnungshof wies in den vergangenen Jahren beständig auf die Risiken für den Haushaltsausgleich hin, die aus den enormen Haushaltsresten resultieren. Er forderte das Finanzministerium mehrfach auf, entsprechende Vorsorge im Haushalt zu treffen und eine langfristige Strategie zu entwickeln, um dem stetigen Aufwuchs der Haushaltsreste entgegenzuwirken.

Mit dem Resteerlass 2024⁷¹ ergriff das Finanzministerium nunmehr erste Maßnahmen, um die Deckungslücke zwischen Einnahme- und Ausgabereste zu reduzieren und das Resteverfahren zu beschleunigen. Der Landesrechnungshof begrüßt die Bestrebungen des Finanzministeriums, der Erfolg der Maßnahmen bleibt jedoch abzuwarten.

⁷¹ Erlass des Finanzministeriums „Bildung von Haushaltsresten im Haushaltsjahr 2024 und deren Übertragung nach 2025“ vom 30. Januar 2025, Az. H 1218-R2024-2024/001-001.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes liegt die Hauptursache für den stetigen Anstieg der Einnahme- und Ausgabereise in der Übertragung von Haushaltsresten aus zweckgebundenen Einnahmen einschließlich Kofinanzierungsmitteln. Diesbezüglich sieht das Finanzministerium gegenwärtig jedoch keine substantiellen Änderungen vor.

1.4 Haushaltsüberschreitungen

(157) 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.

(158) Die Überschreitungen betragen 2023 rd. 44,5 Mio. Euro (Vorjahr rd. 115,8 Mio. Euro). Dies entspricht rd. 0,4 % des geplanten Ausgabevolumens.

(159) Der weit überwiegende Anteil entfiel mit 44,4 Mio. Euro auf die über- und außerplanmäßigen Ausgaben mit Einwilligung des Finanzministers. Davon stehen allein 39,6 Mio. Euro im Zusammenhang mit Zuweisungen des Landes zur Kindertagesförderung. Die Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministers betragen 0,08 Mio. Euro (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2023, in Euro

Epl.	Geschäftsbereich	Überschreitungen				Gesamt je Epl.	
		mit Einwilligung nach § 37 Abs. 1 LHO		ohne Einwilligung			
Fallzahl/Gesamtbetrag in Euro							
07	Ministerium für Bildung und Kindertagesförderung	3	41.935.978,14	-	0,00	3	41.935.978,14
08	Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt	2	2.014.170,74	3	71.919,63	5	2.086.090,37
10	Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung	1	468.549,45	-	0,00	1	468.549,45
13	Ministerium für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten	-	0,00	1	9.566,97	1	9.566,97
	Gesamt	6	44.418.698,33	4	81.486,60	10	44.500.184,93

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

1.5 Verpflichtungsermächtigungen

(160) 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 zulasten übertragbarer Ausgaben eingegangen werden.⁷²

(161) Mit dem Haushaltsgesetz 2022/2023 einschließlich Nachtragshaushaltsgesetz 2023 waren Verpflichtungsermächtigungen von rd. 1,5 Mrd. Euro für 2024 bis 2027 veranschlagt.

Die Ermächtigungen wurden auf Grundlage von §§ 17 Abs. 2 und 12, 17b sowie 18 Abs. 1 und 2 Haushaltsgesetz 2022/2023 sowie auf Grundlage des Haushaltsvermerks bei Titel 1111 359.01 *Entnahme aus der Ausgleichsrücklage* um 682,0 Mio. Euro auf 2,2 Mrd. Euro erhöht. Darin enthalten sind 1,8 Mio. Euro im Zusammenhang mit der Umsetzung von Maßnahmen des MV-Schutzfonds.

Insgesamt ging das Land für die Folgejahre Verpflichtungen in Höhe von 1,1 Mrd. Euro ein. Dies entspricht 50,5 % der bestehenden Ermächtigungen (Vorjahr 37,2 %).

1.6 Globale Minderausgaben

(162) 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.⁷³

(163) Für 2023 waren globale Minderausgaben zum Ausgleich dringlicher Mehrbedarfe (Titel 1108 972.01) von 5,0 Mio. Euro und einzelplanspezifische Minderausgaben von 150,0 Mio. Euro veranschlagt. Dies entspricht 1,5 % der für 2023 veranschlagten Ausgaben (10,3 Mrd. Euro).

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

(164) Das Ministerium für Wissenschaft, Kultur und Europa hatte in 2023 globale Minderausgaben von 18,3 Mio. Euro zu erbringen. In der Haushaltsrechnung wies das Ministerium nach, davon 14,7 Mio. Euro durch Entnahmen aus der Hochschulrücklage erbracht zu haben.

Die Entnahme aus der Hochschulrücklage stellt eine Art Kredit bei den Hochschulen dar. Dies führt vorübergehend zu einer Erweiterung des Handlungsrahmens. Eine Minderausgabe ist damit nicht erbracht.

⁷² Vgl. § 38 Abs. 4 LHO.

⁷³ Vgl. StGH Baden-Württemberg, NVwZ-RR (1997), Nr. 5, S. 266, unter Hinweis auf VerfGH Berlin, Beschluss vom 22. November 1993 – Az. 18/93; vgl. auch Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 10. Juli 1997 – Az. 10/95, zit. n. Juris, Rn. 43.; Dolde/Porsch, DÖV 2002, S. 232 (235); Iwers, S. J. (2021). Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben. (Wahlperiode Brandenburg, 7/22), Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, S. 25. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-74670-1>.

2 Einzelrechnungsprüfung

2.1 Grundgesamtheit und Stichprobenumfang

(165) Der Landesrechnungshof prüft jährlich die ordnungsgemäße Belegung der Einnahmen und Ausgaben des Landes auf Grundlage eines zweistufigen statistischen Verfahrens.⁷⁴

(166) Die relevante Grundgesamtheit der Einzelrechnungsprüfung 2023 umfasste 135 Erhebungsstellen mit 314.605 Buchungen und einem Buchungsvolumen von rd. 7.490,6 Mio. Euro. Die Prüfung wurde bei 30 Erhebungsstellen durchgeführt. Dabei wurden 2.383 Buchungen⁷⁵ mit einem Buchungsvolumen von rd. 547,4 Mio. Euro geprüft.

2.2 Fehler und Fehlerquote

(167) Der Landesrechnungshof unterscheidet zwischen wesentlichen und sonstigen Fehlern, wobei ein wesentlicher Fehler zu einem finanziellen Schaden führt oder das Potenzial dazu bietet:

Tabelle 9: Wesentliche und sonstige Fehler

wesentliche Fehler	sonstige Fehler
<ul style="list-style-type: none"> finanzieller Schaden oder Möglichkeit eines finanziellen Schadens für das Land 	<ul style="list-style-type: none"> Zahlungen vor oder nach Fälligkeit
<ul style="list-style-type: none"> Fehler im Anordnungsverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> Missachtung des Grundsatzes der Jährlichkeit
<ul style="list-style-type: none"> unvollständige Belege 	<ul style="list-style-type: none"> Missachtung des Bruttoprinzips
	<ul style="list-style-type: none"> fehlende Angabe des Datums bei Anordnung der Zahlung
	<ul style="list-style-type: none"> Freigabe der Zahlung im HKR-Verfahren Profiskal vor deren Anordnung

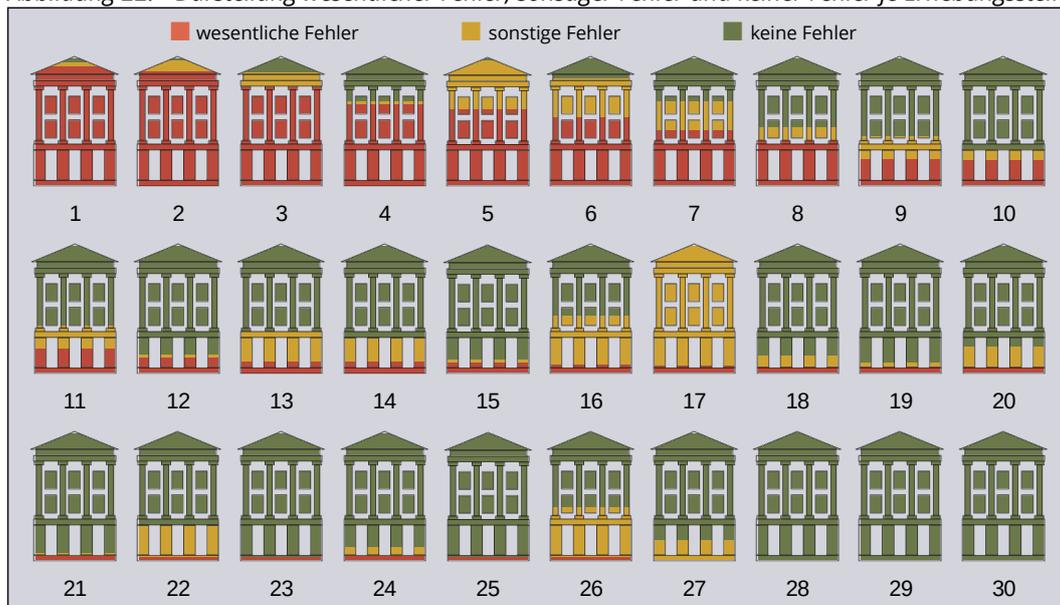
Quelle: eigene Darstellung.

(168) Wesentliche Fehler wurden bei 21,4 % der geprüften Buchungen festgestellt. Insgesamt waren 37,1 % der geprüften Buchungen nicht ordnungsgemäß belegt (wesentliche und sonstige Fehler).

⁷⁴ Zur Einführung des Verfahrens siehe Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 267 ff.

⁷⁵ Es wurden 2.400 Buchungen bei 30 Erhebungsstellen gezogen. Während der Erhebungen wurden 17 Buchungen von der Stichprobe ausgenommen, da für diese aus organisatorischen Gründen eine Nachziehung nicht mehr möglich war.

Abbildung 22: Darstellung wesentlicher Fehler, sonstiger Fehler und keiner Fehler je Erhebungsstelle



Quelle: eigene Darstellung.

Bei 26 Erhebungsstellen wurden wesentliche Fehler festgestellt. Die Fehlerquote pro Erhebungsstelle reicht dabei von 1,3 % bis 93,5 %.

(169) 27 Erhebungsstellen weisen sonstige Fehler auf. Die Fehlerquote liegt dabei ebenfalls zwischen 1,3 % und 93,5 %.

(170) Bei drei Erhebungsstellen waren alle geprüften Buchungen ordnungsgemäß belegt.

(171) Am häufigsten mangelte es an der Anordnung der Zahlung (10,7 %). Dabei fehlte überwiegend die Zeichnung auf der Anordnung⁷⁶ oder der Nachweis für die Übertragung der Anordnungsbefugnis einschließlich Unterschriftenprobe⁷⁷. Daneben wurde versäumt, auf der Anordnung die sachliche Richtigkeit (10,4 %) zu bescheinigen.

(172) Die Feststellungen betreffen überwiegend den nachgeordneten Bereich des Justizministeriums. Ein systematisches Problem über die gesamte Landesverwaltung kann damit ausgeschlossen werden.

Zahlungen vor oder nach Fälligkeit (11,4 %) sowie die fehlende Angabe des Datums bei der Anordnung von Zahlungen (7,2 %) treten als häufigste der sonstigen Fehler auf.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass spätestens mit Einführung des neuen HKR-Verfahrens und der elektronischen Anordnung von Zahlungen die fehlende Unterzeichnung des Anordnungsbefugten sowie die fehlende Angabe des Datums bei Anordnung der Zahlung nicht mehr auftreten.

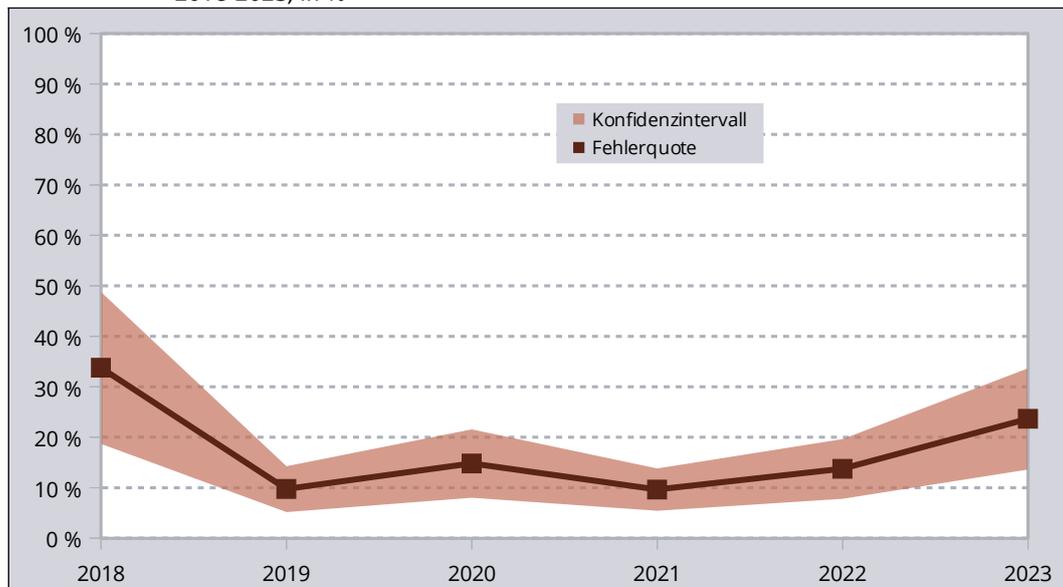
⁷⁶ Der Anordnungsvordruck sieht ein Feld für die Zeichnung des/der Anordnungsbefugten vor. Der Landesrechnungshof wertete es als Fehler, wenn an dieser Stelle keine Zeichnung erfolgte.

⁷⁷ 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 Unterschriftenproben der zur Anordnung berechtigten Personen den für die Zahlungen zuständigen Stellen mitzuteilen. Die Mitteilung ist von dem/der Beauftragten für den Haushalt (BfH) zu unterschreiben.

(173) Anhand der vorliegenden Feststellungen kann mithilfe eines mathematisch-statistischen Verfahrens auf die Fehlerquote in der relevanten Grundgesamtheit geschlossen werden. Grundlage für die Berechnung der Fehlerquote sind die wesentlichen Fehler.

(174) 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.

Abbildung 23: Fehlerquote und 95 %iges Konfidenzintervall in der relevanten Grundgesamtheit, 2018-2023, in %



Quelle: eigene Darstellung.

Für das Haushaltsjahr 2023 ergibt sich eine Fehlerquote von 23,6 %. Diese liegt rd. 6,5 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Fehlerquote (17,1 %) ⁷⁸ der vergangenen sechs Jahre und rd. 10,2 Prozentpunkte unter der höchsten Fehlerquote in 2018 (33,8 %).

Die Fehlerquote aller Buchungen der relevanten Grundgesamtheit liegt mit 95 %iger Wahrscheinlichkeit zwischen 13,6 % und 33,6 %. Die große Breite des Konfidenzintervalls resultiert vor allem aus der großen Streuung der Fehlerquoten zwischen den einzelnen Dienststellen. ⁷⁹ Daraus folgt, dass mit 95 %iger Wahrscheinlichkeit zwischen 42.760 und 105.840 Buchungen der relevanten Grundgesamtheit (314.605 Buchungen) wesentliche Fehler aufweisen.

Die Fehlerarten sowie deren Streuung in den Erhebungsstellen deuten jedoch nicht auf grundlegende systematische Probleme hinsichtlich der Belegung der Einnahmen und Ausgaben hin.

⁷⁸ 2018: 33,8 %; 2019: 9,1 %; 2020: 14,8 %; 2021: 9,6 %; 2022: 11,9 %; 2023: 23,6 %.

⁷⁹ 4 Erhebungsstellen 0 %, 14 Erhebungsstellen zwischen 1 % und 10 %; 6 Erhebungsstellen zwischen 20 % und 50 %; 6 Erhebungsstellen zwischen 51 % und 100 %.

3 Vermögensübersicht

3.1 Entwicklung des Vermögens

(175) 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.⁸⁰

3.2 Liegenschaftsvermögen

(176) Das Vermögen des Landes setzt sich zusammen aus dem Liegenschafts- und dem Kapitalvermögen. Das Liegenschaftsvermögen wird in Quadratmetern (m²) angegeben und umfasst

- das Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts,
- das Grundvermögen des Finanzressorts sowie
- die eingezogenen Grundstücke.

(177) Zum 31. Dezember 2023 verfügte das Land über Liegenschaften mit einer Fläche von 1.684,4 Mio. m². Gegenüber dem korrigierten Endbestand des Vorjahres stellt dies eine Reduzierung um 0,2 Mio. m² (-0,01 %) dar.

Tabelle 10: Übersicht über das Liegenschaftsvermögen, 2022-2023, in m²

	Stand Ende 2022	saldierte Zu-/ Abgänge 2023	Entwicklung	Stand Ende 2023
Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts	1.676.146.209	-367.824,00	-0,02%	1.675.778.385
davon bebaute Liegenschaften	7.745.352	-58.265	-0,75%	7.687.087
davon unbebaute Liegenschaften	1.668.400.857	-309.559	-0,02%	1.668.091.298
Grundvermögen Finanzressorts	8.394.109	122.377	1,46%	8.516.486
davon bebaute Liegenschaften	6.260.789	89.923	1,44%	6.350.712
davon unbebaute Liegenschaften	1.942.119	47.605	2,45%	1.989.724
davon Fiskalerbschaften	191.201	-15.151	-7,92%	176.050
Eingezogene Grundstücke	39.079	5.404	13,83%	44.483
Gesamt	1.684.579.397	-240.043	-0,01%	1.684.339.354

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

3.3 Kapitalvermögen

(178) In der Vermögensübersicht werden folgende Bestandteile des Kapitalvermögens ausgewiesen:

- die Darlehensforderungen (Restschulden),
- das Reinvermögen der Landesbetriebe,
- die Sondervermögen (Nettovermögen),

⁸⁰ Vgl. Art. 67 Abs. 1 LHO und § 80 i. V. m. § 86 LHO.

- die sonstigen revolvingenden Fonds,
- die unmittelbaren Beteiligungen sowie
- die sonstigen Forderungen.

(179) Zum Ende des Haushaltsjahres 2023 betrug das Kapitalvermögen des Landes 5,1 Mrd. Euro. Es reduzierte sich gegenüber dem korrigierten Endbestand 2022 um 180,4 Mio. Euro beziehungsweise rd. 3,4 % (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11: Übersicht über das Kapitalvermögen 2022-2023, in Euro

	Stand Ende 2022	saldierte Zu-/ Abgänge in 2023	Entwicklung	Stand Ende 2023
Darlehensforderungen	515.906.772,47	-31.768.635,80	-6,16 %	484.138.136,67
Reinvermögen der Landesbetriebe	6.540.074,56	0,00	0,00 %	6.540.074,56
Sondervermögen (Nettovermögen)	4.370.288.236,48	-108.343.015,55	-10,99 %	4.261.945.220,93
Sonstige revolvingende Fonds	89.059.668,22	-152.979,28	-0,17 %	88.906.688,94
Unmittelbare Beteiligungen	73.403.810,07	3.002.500,00	4,09 %	76.406.310,07
Sonstige Forderungen	183.038.396,00	-43.095.057,00	-23,54 %	139.943.339,00
Gesamt	5.238.236.957,80	-180.357.187,63	-3,44 %	5.057.879.770,17
nachrichtlich: Mittelbare Beteiligungen	16.861.108,67	0,00	0,00 %	16.861.108,67

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

(180) Die Reduzierung des Darlehensbestandes um 31,8 Mio. Euro ist insbesondere auf Tilgungen bei den Wohnungsbau-, Modernisierungs- und Aufwendungsdarlehen im Geschäftsbereich des Innenministeriums (29,3 Mio. Euro) zurückzuführen.

(181) Der Landesrechnungshof stellte erneut fest⁸¹, dass die Angaben zu den Tilgungsrückflüssen für die vom Land bis einschließlich Programmjahr 2006 ausgereichten Wohnungsbau-, Modernisierungs- und Aufwendungsdarlehen⁸² in der Haushaltsrechnung einerseits und der Vermögensübersicht andererseits voneinander abweichen. Die Tilgungen werden in der Vermögensübersicht⁸³ um 183.030,49 Euro höher angegeben als Einnahmen im Landeshaushalt⁸⁴ für das Haushaltsjahr 2023 verzeichnet worden sind.

(182) Das Innenministerium merkt dazu an, die Differenz sei aufgrund der unterschiedlichen Buchungsgrundsätze nach LHO beziehungsweise HGB entstanden. Zudem ergebe sich der Differenzbetrag aus einer Vielzahl an Darlehen der einzelnen Programmjahre.

Die Überleitung der einzelnen Darlehen vom HGB in die Kameralistik sei aufgrund der hohen Anzahl an Darlehensverträgen mit enormem Aufwand verbunden. Der

⁸¹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2024): Jahresbericht 2024 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, Tzn. 335 ff.

⁸² Einschließlich der Darlehen für die „Sanierung von Plattenbauten“ und „Landeshilfen für in Not geratene Familien“.

⁸³ Gemäß Vermögensübersicht betragen die Tilgungen für die o. g. Darlehensprogramme 28.240.138,19 Euro.

⁸⁴ Gemäß Haushaltsrechnung betragen die Einnahmen für die o. g. Darlehensprogramme (Titel 0402 182.02 MG 09) 28.057.107,70 Euro.

Landesrechnungshof und das Innenministerium verständigten sich daher darauf, künftig eventuelle Differenzbeträge in der Vermögensübersicht zu erläutern.

(183) Im Haushaltsjahr 2023 verfügte das Land über 22 Sondervermögen (Vorjahr: 23). Das in den Sondervermögen gebundene Nettovermögen reduzierte sich um 108,3 Mio. Euro auf 4.261,9 Mio. Euro. Es veränderten sich insbesondere die Sondervermögen

- „Breitbandausbau Mecklenburg-Vorpommern“ um -112,8 Mio. Euro (-22 %) auf 399,8 Mio. Euro,
- „Versorgungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ um +144 Mio. Euro (+17,7 %) auf 955,1 Mio. Euro,
- „Versorgungsrücklage“ um +45,4 Mio. Euro (+15,6 Prozent) auf 335,7 Mio. Euro,
- „Schutzfonds Mecklenburg-Vorpommern“ um -146,6 Mio. Euro (-14,4 %) auf 874,9 Mio. Euro und
- „Ausgleichsfonds des Landes nach dem Pflegeberufsgesetz“ um 47,4 Mio. Euro (+83,2 %) auf 104,4 Mio. Euro.

(184) Das in den sonstigen revolving Fonds gebundene Nettovermögen betrug Ende 2023 88,9 Mio. Euro. Es reduzierte sich gegenüber 2022 leicht um 0,1 Mio. Euro. Der „IT-Future-Fonds M-V“ sowie der „Patent- und Lizenzfonds (PLF)“ wiesen Ende 2023 keinen Vermögensbestand mehr auf.

(185) Ende 2023 war das Land an 33 Gesellschaften und Anstalten öffentlichen Rechts⁸⁵ unmittelbar beteiligt. Der in der Vermögensübersicht ausgewiesene Vermögensbestand bezieht sich dabei auf den Anteil des Landes am Stammkapital. In 2023 erhöhte sich dieser um 3,0 Mio. Euro auf 76,4 Mio. Euro aufgrund der Anpassung des Stammkapitals bei der LMS Agrarberatung.⁸⁶

In der Vermögensübersicht wird die Beteiligung des Landes an der GSN Grundstückssanierungsgesellschaft mbH fälschlicherweise mit 25.000 Euro ausgewiesen. Die Gesellschaft ist zum 23. September 2023 im Handelsregister gelöscht worden. Die Barmittel der Gesellschaft einschließlich des Stammkapitals wurden im Haushaltsjahr 2022 dem Sondervermögen „Sanierung ökologischer Altlasten Mecklenburg-Vorpommern“ zugeführt. Das Kapitalvermögen des Landes wird auf diese Weise doppelt und somit um 25.000 Euro zu hoch ausgewiesen.

(186) In der Vermögensübersicht weist das Finanzministerium aus Gründen der Transparenz auch sonstige Forderungen aus. Sonstige Forderungen entstehen grundsätzlich infolge eines zeitlichen Abstandes zwischen einer Transaktion und der hierfür erforderlichen Zahlung. Der Nachweis erfolgt, in Anlehnung an die statistischen Vorgaben, gegliedert in Forderungen aus Dienstleistungen und Übrige Forderungen. Forderungen aus Dienstleistungen entstehen durch Gewährung von Zahlungsfristen auf Dienstleistungen der öffentlichen Haushalte. Übrige Forderungen

⁸⁵ Ohne Tochtergesellschaften der Hochschulen/Unimedizinen. Einschließlich der zwei GmbH in Liquidation (MTW Schiffswerft i.L.; Ostsee Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft i.L.) und der Bestwood E.F. Kynder GmbH in Gesamtvollstreckung.

⁸⁶ Vgl. Drs. 8/2709 vom 19. Oktober 2023.

sind Forderungen, die durch einen zeitlichen Abstand zwischen Verteilungstransaktion und den entsprechenden Zahlungen entstehen. Gegenüber 2022 reduzierten sie sich um 43,1 Mio. Euro.

3.4 Entwicklung der Schulden

(187) 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. Ausgabendeckungskredite sind somit unzulässig. Nur in konjunkturellen Krisenzeiten, bei Eintreten von Naturkatastrophen und in außergewöhnlichen Notsituationen sind ausnahmsweise Kreditaufnahmen gestattet (§ 18 LHO).

(188) Von der Schuldenbremse ausgenommen sind Refinanzierungs- und Kassenverstärkungskredite. Insoweit war das Finanzministerium ermächtigt, u. a. fällig werdende Kredite durch erneute Kreditaufnahme – Refinanzierungskredite⁸⁷ – umzuschulden und Kassenverstärkungskredite⁸⁸ in einem begrenzten Umfang für das laufende Haushaltsjahr aufzunehmen.⁸⁹

(189) Die Gesamtschulden des Landes werden in der Vermögensübersicht ausgewiesen. Diese setzen sich zusammen aus

- haushalterischen Schulden und
- sonstigen Schulden.

⁸⁷ § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2022/2023.

⁸⁸ § 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2022/2023.

⁸⁹ § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2022/2023 ermöglichte dem Finanzministerium, den Zeitpunkt der Kreditaufnahme nach Kassenlage, den jeweiligen Kapitalmarktverhältnissen und den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen zu bestimmen.

Tabelle 12: Entwicklung der Schulden von 2022 zu 2023, in Euro

	Stand Ende 2022	Saldierte Zu- und Abgänge 2022		Stand Ende 2023
	in Euro	in Euro	in %	in Euro
Haushalterische Verschuldung	12.235.664.823	0	-	12.235.664.823
Fundierte Schulden	9.324.693.093	-861.298.741	-9,24 %	8.463.394.352
Schulden aus Kreditmarktmitteln	8.247.162.693	-1.066.145.941	-12,93 %	7.181.016.752
Wertpapiersschulden	3.788.484.214	-938.984.214	-24,79 %	2.849.500.000
Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich	4.458.678.479	-127.161.727	-2,85 %	4.331.516.752
Kredite beim öffentlichen Bereich	1.077.530.400	204.847.200	19,01 %	1.282.377.600
bei verbundenen Sondervermögen	1.077.530.400	204.847.200	19,01 %	1.282.377.600
Interne Ausleihungen	2.910.971.730	861.298.741	29,59 %	3.772.270.471
Sonstige Schulden	1.588.534	160.576	10,11 %	1.749.110
Kassenverstärkungskredite	0	0	-	0
Kassenmitteln von Sonstigen	0	0	-	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.588.534	160.576	10,11 %	1.749.110
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	0	0	-	0
Gesamtschulden	12.237.253.357	160.576	0,0013 %	12.237.413.933

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

(190) Ende 2023 betragen die haushalterischen Schulden des Landes 12.235,7 Mio. Euro. Sie haben sich erneut nicht verändert. Verändert haben sich hingegen die fundierten – also die tatsächlich aufgenommenen – Schulden am Kreditmarkt gegenüber dem Vorjahr. Sie reduzierten sich um 861,3 Mio. Euro (-9,2 %).

In Summe wurden damit mehr Schulden aus Kreditmarktmitteln (-1.066,1 Mio. Euro) getilgt als neue Kredite beim öffentlichen Bereich (204,8 Mio. Euro) aufgenommen wurden. Die Kredite beim öffentlichen Bereich umfassen auch die „Kredite“, die das Land bei den eigenen Sondervermögen „Versorgungsfonds“ und „Versorgungsrücklage“ aufgenommen hat.

Das Land hat dadurch 2023 seine fundierten Schulden durch Tilgungen am Kreditmarkt weiter reduziert.

(191) Betragsmäßig hat das Finanzministerium 3.772,3 Mio. Euro aus der Kasse entnommen (interne Ausleihungen). Die internen Ausleihungen verzeichnen im Vorjahresvergleich einen weiteren Anstieg von 861,3 Mio. Euro (+29,6 %). Dadurch wurde eine tatsächliche Kreditaufnahme vermieden und die fundierte Schuldenlast reduziert.

Interne Ausleihungen bucht das Finanzministerium nicht im Haushalt, da sie im Rahmen des Liquiditätsmanagements vorgenommen werden. Sie spiegeln sich daher auch nicht im kassenmäßigen Abschluss des Landes wider.

Um die internen Ausleihungen später zurückzuführen und die Kasse wieder aufzufüllen, nutzt das Finanzministerium die durch § 2 Abs. 2 Nr. 1 des jeweiligen Haushaltsgesetzes eingeräumte Kreditermächtigung. In 2023 belief sich diese fortgeltende Kreditermächtigung auf 3.772,3 Mio. Euro.

(192) Neben den fundierten Schulden werden in der Vermögensübersicht auch die sonstigen Schulden ausgewiesen, um einen Überblick über den Gesamtschuldenstand zu ermöglichen.

Diese Position enthält Kassenverstärkungskredite, Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, kreditähnliche Rechtsgeschäfte sowie „Kassenmittel von Sonstigen“.

Zum Stichtag 31. Dezember 2023 wies – wie auch in den Vorjahren – nur die Position „Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen“ einen Wert aus. Diese hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 160.576 Euro auf 1,7 Mio. Euro erhöht. Hierunter fallen Lieferungen und Leistungen, die 2022 in Anspruch genommen wurden, deren Bezahlung aber erst 2023 fällig wurde. Kassenverstärkungskredite wurden 2023 erneut nicht in Anspruch genommen.

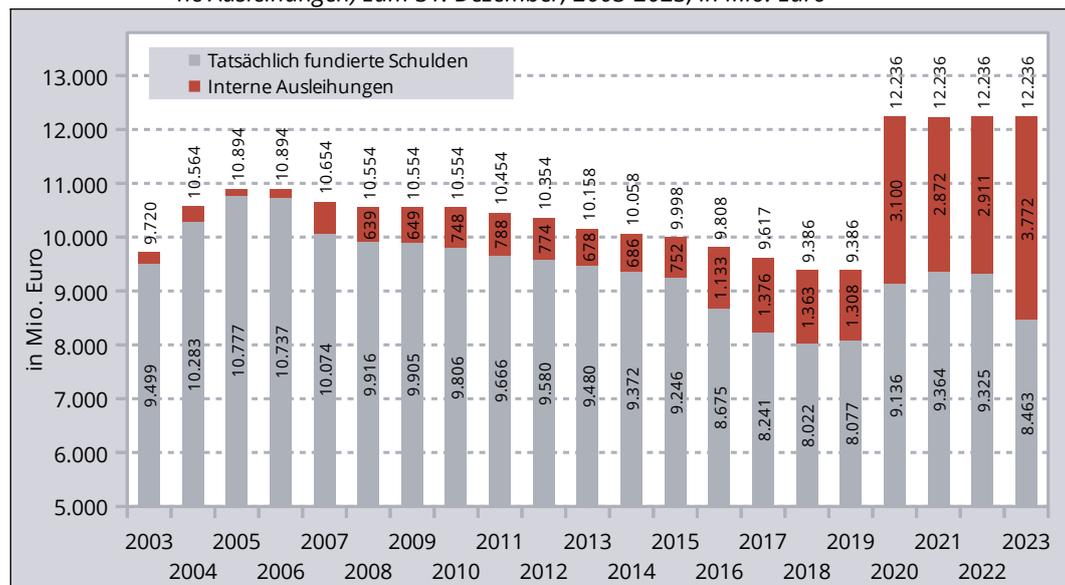
(193) Wie auch im vergangenen Landesfinanzbericht begrüßt der Landesrechnungshof die Erweiterung der Darstellung der Verbindlichkeiten um (doppische) Positionen, die nicht unmittelbar mit der Kameralistik verknüpft sind.

Gleichwohl hält er seine Empfehlung aufrecht, die Vermögensübersicht weiter auszubauen. Anstelle der punktuellen Erweiterung um doppelte Elemente sollte sie zu einer konsistenten Vermögensrechnung fortentwickelt werden. Dies hat das Finanzministerium zugesagt.

(194) Der Gesamtschuldenstand des Landes betrug zum 31. Dezember 2023 12.237,4 Mio. Euro. Er ist gegenüber 2022 um 160.576 Euro kaum gestiegen.

Abbildung 24 zeigt die Entwicklung der haushalterischen Schulden seit 2003 und deren Zusammensetzung. Deutlich zu erkennen ist, wie stark die internen Ausleihungen beziehungsweise die fortgeltenden Kreditermächtigungen zur Anschlussfinanzierung von fällig werdenden Krediten zugenommen haben.

Abbildung 24: Entwicklung der haushalterischen Schulden (darunter fundierte Schulden und interne Ausleihungen) zum 31. Dezember, 2003-2023, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

Während 2002 noch keine internen Ausleihungen vorgenommen wurden, lag deren Anteil 2003 bei 2,3 % der haushalterischen Schulden, 2010 bei 7,1 % und vor der Co-

rona-Pandemie 2019 bei 13,9 %. 2023 machten die internen Ausleihungen mit 3.772 Mio. Euro knapp 30,8 % der haushalterischen Verschuldung aus.

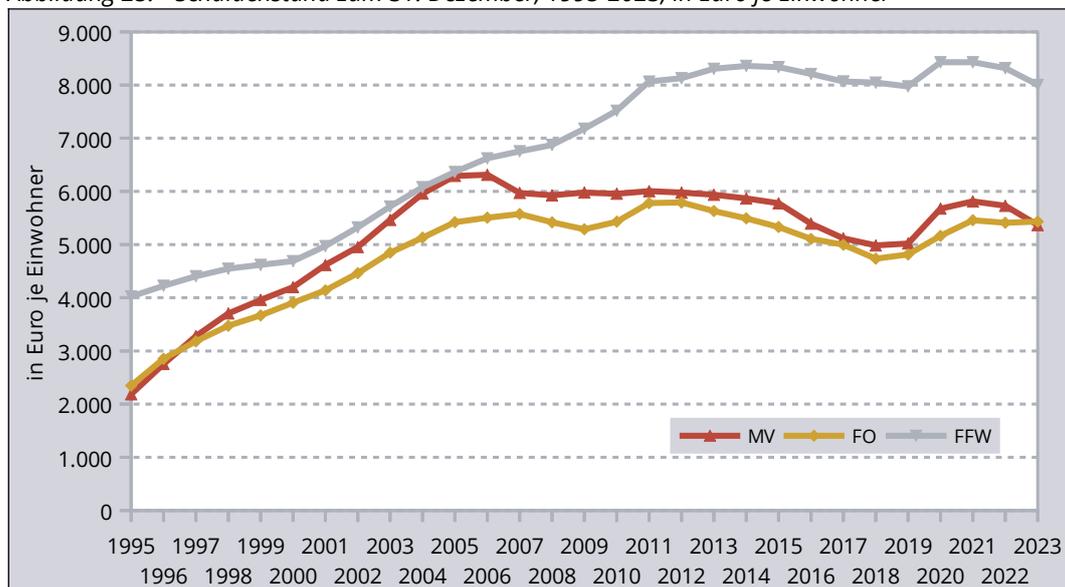
(195) Den seit 2022 weiter gestiegenen Bestand an internen Ausleihungen sieht der Landesrechnungshof weiterhin kritisch. Hierdurch sind Sondervermögen und Rücklagen zu einem erheblichen Teil nicht mit liquiden Mitteln unterlegt. Im Bedarfsfall müssten sie über das Nutzen von Refinanzierungsermächtigungen kurzfristig mit Liquidität ausgestattet werden. Ob dies jederzeit problemlos möglich, wirtschaftlich und zweckentsprechend ist, bleibt fraglich.

Der Vermögensübersicht 2023 kann wie auch in den Vorjahren nicht entnommen werden, an welcher Stelle das Land Finanzmittel in welcher Höhe für interne Ausleihungen verwendet hat. Damit besteht weiter Raum, die Transparenz der Vermögensübersicht zu erhöhen.

(196) Abbildung 25 zeigt die tatsächliche Verschuldung je Einwohner im Ländervergleich anhand von Daten der amtlichen Statistik. 2023 betrug die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes 5.367 Euro je Einwohner. Gegenüber dem Vorjahr ist diese um 3 Euro je Einwohner gesunken.

Die Pro-Kopf-Verschuldung bei den FO ist dagegen leicht gestiegen. Sie lag Ende 2023 bei 5.432 Euro je Einwohner (+21 Euro je Einwohner). Bei den FFW blieb die einwohnerbezogene Verschuldung mit 8.004 Euro je Einwohner rd. 315 Euro je Einwohner unter dem Vorjahreswert.

Abbildung 25: Schuldenstand zum 31. Dezember, 1995-2023, in Euro je Einwohner



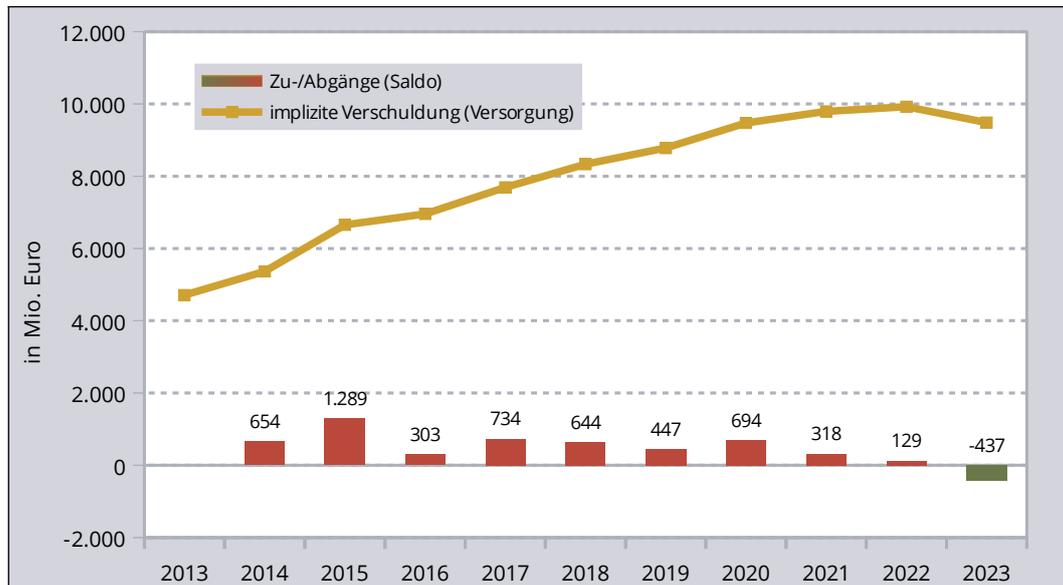
Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(197) 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.

(198) Diese implizite Verschuldung betrug für vor dem 1. Januar 2005 in den Landesdienst übernommene Beamtinnen und Beamte Ende 2023 9.486,1 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr ist dies erstmals ein Rückgang von 436,6 Mio. Euro (siehe Abbil-

dung 26). Bereits in den Vorjahren hatte sich der Anstieg der impliziten Schulden verlangsamt. Eine Verstetigung des Abbaus der impliziten Verschuldung ist zu begrüßen.

Abbildung 26: Entwicklung der impliziten Verschuldung (Versorgungsverpflichtungen), 2013-2023, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Darstellung.

(199) Für die Beamtinnen und Beamten, deren Beschäftigungsverhältnis nach dem 31. Dezember 2004 begründet wurde, sollen die Pensionsverpflichtungen über den Versorgungsfonds des Landes finanziert werden. Der Bestand des Versorgungsfonds ist 2023 um 144 Mio. Euro angewachsen. Damit wies der Versorgungsfonds Ende 2023 einen Bestand von 955,1 Mio. Euro aus. Die Versorgungsrücklage verfügte Ende 2023 über 335,7 Mio. Euro. Sie stieg damit gegenüber 2022 um 45,3 Mio. Euro. Das 2024 beschlossene Versorgungsrücklagenaufhebungsgesetz⁹⁰ sieht eine Auflösung der Versorgungsrücklage und eine Überführung von deren Bestand zum Jahresende 2024 in den Versorgungsfonds vor. Damit einhergehend sollen weitere Beamtenjahrgänge in den Versorgungsfonds überführt werden, sodass der Versorgungsfonds auch für die Jahrgänge nach dem 31. Dezember 1999 genutzt werden soll.⁹¹

(200) Das Land nutzt die Mittel des Versorgungsfonds seit 2016 mit nicht werthaltigen „Schuldscheinen“ zur festen Nominalverzinsung von 4 %, um die eigentlich fälligen Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt zu vermeiden. Durch die gewählte Methode liegt die Entwicklung des Sondervermögens über der, die mit einer marktgerechten Verzinsung⁹² hätte erreicht werden können (siehe Abbildung 27). Anstelle der nicht marktgerechten überhöhten Zinsen hätten die Zuführungen entsprechend erhöht

⁹⁰ Vgl. Gesetz zur Auflösung des Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ (Versorgungsrücklagenauflösungsgesetz - VersRücklAufG M-V) vom 30. Juni 2024, verkündet als Artikel 6 des Gesetzes über die Anpassung der Besoldungsstrukturen und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 30. Juni 2024 (GVOBl. M-V S. 354).

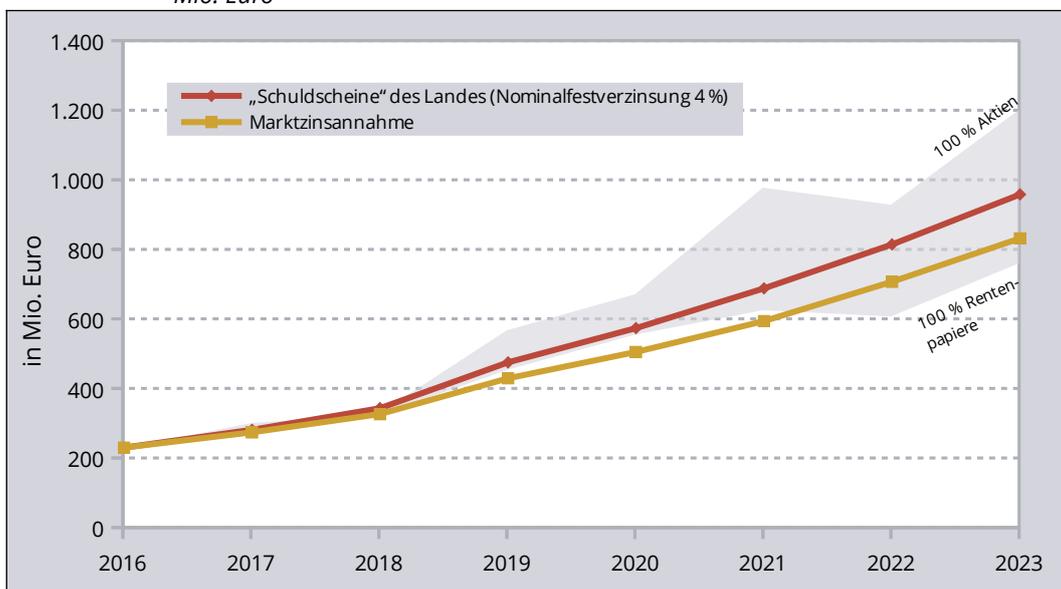
⁹¹ Vgl. Gesetz über einen Versorgungsfonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Versorgungsfondsgesetz - VersFondsG M-V) vom 17. Dezember 2007, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 30. Juni 2024 (GVOBl. M-V S. 354, 394).

⁹² Angenommen wurde eine Verzinsung analog der jeweils jüngsten Bundesanleihe mit einer vereinbarten Laufzeit von 10 Jahren.

werden müssen, um die finanzmathematisch nötige Bestandsentwicklung zu erreichen. Das von der Landesregierung gewählte „Anlagemodell“ wäre für das Land mittel- und langfristig nur dann vorteilhaft gewesen, wenn die für die Verschuldung fälligen Kapitalmarktzinsen, die das Land hätte leisten müssen, gleich oder über dem risikogerechten Zins für die Anlage des Sondervermögens „Versorgungsfonds“ gelegen hätten.

(201) Abbildung 27 zeigt Modellrechnungen der Bestandsentwicklung⁹³ des Sondervermögens „Versorgungsfonds“. Neben der Bestandsentwicklung nach dem gewählten Modell der festverzinsten Verschuldung beim eigenen Sondervermögen zeigt die Abbildung die Bestandsentwicklungen bei unterschiedlich anteiligen Investitionen in den europäischen Aktienmarkt sowie in Rentenpapiere europäischer Staaten.

Abbildung 27: Bestandsentwicklung von Versorgungsfonds und Vergleichsportfolios, 2016-2023, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; Bundesbank; MSCI; DWS/Xtrackers; eigene Berechnungen.

Das Land hätte sich demnach zu deutlich besseren Konditionen selbst am Kapitalmarkt verschulden können, statt auf die Liquidität des Sondervermögens zuzugreifen. In Abhängigkeit vom gewählten Risikoprofil (Verhältnis Rentenpapiere zu Aktienanlagen) hätte eine höhere Bestandsentwicklung erreicht werden können als es bei marktgerechter Verzinsung möglich gewesen wäre. Zudem hätte das Land insbesondere durch eine zumindest teilweise Anlage des Sondervermögens in Aktienpapiere (beziehungsweise entsprechende Aktienfonds) von deutlich höheren Renditen profitieren können. Die aus Perspektive des Kernhaushalts unnötig hohen Zinsausgaben hätten dabei anderweitig genutzt werden oder zusätzlich dem Versorgungsfonds zugeführt werden können.

(202) Das Finanzministerium weist darauf hin, dass sich der Anlageausschuss des Versorgungsfonds vor dem Hintergrund weltwirtschaftlicher Unsicherheiten gegen

⁹³ Die Bestandsentwicklung des Sondervermögens „Versorgungsfonds“ wurde modellhaft für verschiedene Anlageentscheidungen berechnet. Dabei wurde in unterschiedlicher Gewichtung eine Anlage in ein Portfolio aus ausgewählten europäischen Staatsanleihen und europäischen (nachhaltigkeitsorientierten) Unternehmensbeteiligungen berechnet. Abhängig von der Gewichtung der Anlageklassen (Rentenpapiere und Aktien) ergeben sich unterschiedliche Bestandsentwicklungen.

ein Investment in Aktien entschieden habe. Beim zugleich geringem Zinsniveau sei das Instrument der festverzinsten Schuldscheine gewählt worden. Der Wechsel der Anlagestrategie sei vom Finanzausschuss wie auch vom Landtag im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung mitgetragen worden. Das Finanzministerium halte eine hundertprozentige Anlage in den Aktienmarkt für nicht vertretbar.

(203) Die Modellrechnung veranschaulicht retrospektiv die Bestandsentwicklung des Sondervermögens bis 2023. Der Landesrechnungshof teilt die Sichtweise des Finanzministeriums, dass eine breite Diversifikation – mit angemessener Beimischung ertragsorientierter Komponenten – geboten ist. Insofern begrüßt er die Entscheidung des Landes, die Mittel des Versorgungsfonds künftig wieder über die deutsche Bundesbank mit passivem Strategieansatz anzulegen.

Die Billigung durch den Haushaltsgesetzgeber steht der Bewertung unter den Aspekten von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit indes nicht entgegen. Daneben bleiben die Probleme der fehlenden Werthaltigkeit der Schuldscheine und der Verzerrung der Zinsausgaben (im Kernhaushalt) beziehungsweise der Wertentwicklung (im Sondervermögen) bestehen.⁹⁴

Das Instrument der mit 4 % fest verzinsten Schuldscheine war allein aus isolierter Perspektive des Versorgungsfonds vorteilhaft. Diese Sichtweise blendet jedoch den Gesamthaushalt aus. Das Land hätte eigene Schulden statt zu (nicht marktgerecht) hohen Zinsen beim eigenen Sondervermögen auch im Umfeld der Niedrigzinsen langfristig refinanzieren können. Es hätte damit Zinsausgaben einsparen können, ohne dass dies für die Bestandsentwicklung des Sondervermögens nachteilig gewesen wäre.

3.5 Entwicklung der Rücklagen

(204) In der Vermögensübersicht werden auch die Rücklagenstände des Landes ausgewiesen. Dazu zählen die

- Ausgleichsrücklage und
- sonstigen Rücklagen (Bürgschaftssicherungsrücklage, Rücklage Kommunaler Finanzausgleich, Hochschulrücklage, Rücklage Zukunftsfähigkeit Landesverwaltung und Rücklage über Vermögen der Parteien und Massenorganisatoren der ehemaligen DDR).

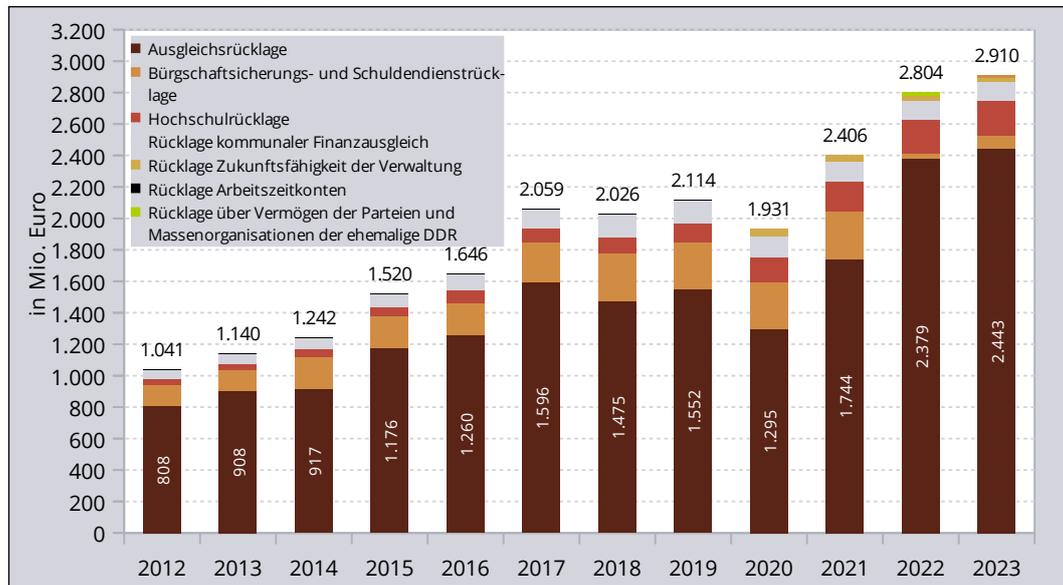
Hier sind Finanzmittel gebunden, um festgelegte zukünftige Maßnahmen zu finanzieren.

(205) Abbildung 28 zeigt, wie sich die Rücklagen des Landes entwickelt haben. Ende 2023 betragen diese insgesamt 2.910,4 Mio. Euro. Sie stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 106,4 Mio. Euro (+3,8 %). Die Schuldendienstrücklage und die Rücklage Arbeitszeitkonten sind 2023 entfallen. Die Rücklage über Vermögen der Parteien und

⁹⁴ Siehe dazu: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2022, Tzn. 222 ff.

Massenorganisatoren der ehemaligen DDR ist in der Abbildung wegen ihres geringen finanziellen Umfangs nicht sichtbar.

Abbildung 28: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres, 2012-2023, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

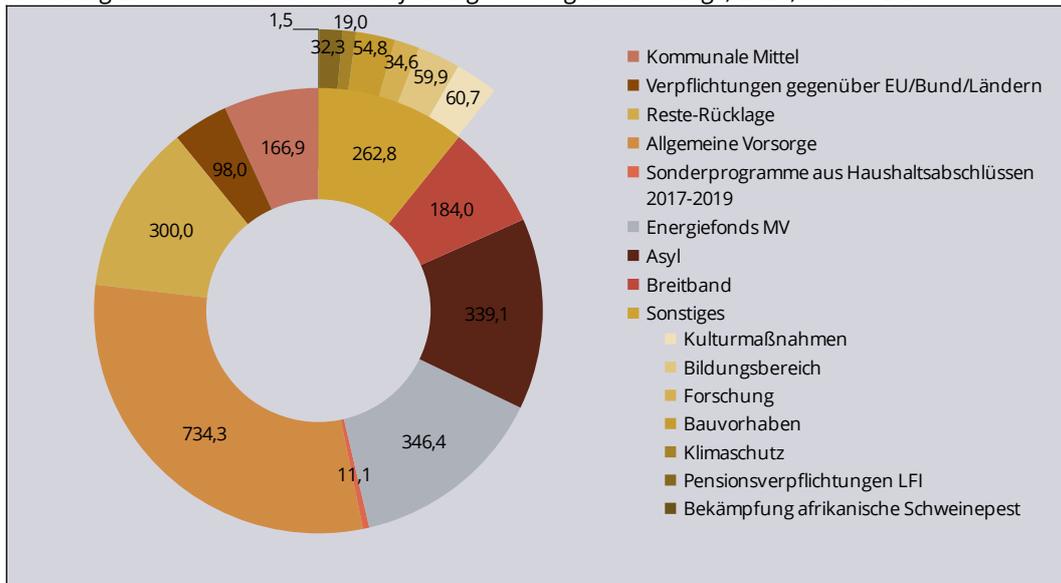
(206) Die Ausgleichsrücklage ist mit einem Bestand von 2.442,7 Mio. Euro die finanziell gewichtigste Rücklage des Landes. Ihr Anteil an der Gesamtsumme betrug Ende 2023 rd. 83,9 %. Sie stieg gegenüber 2022 um 63,4 Mio. Euro (+2,7 %).

(207) Der Landesrechnungshof kritisiert bereits seit seinem Landesfinanzbericht 2023⁹⁵, dass die einzelnen Finanzierungszwecke der Ausgleichsrücklage nicht separat ausgewiesen werden und fordert weiterhin eine transparente Darstellung mit zweckentsprechend bezeichneten Rücklagenpositionen.

(208) In der Vermögensübersicht 2023 wird lediglich der Gesamtbestand der Ausgleichsrücklage dargestellt. Im Rahmen der Prüfung hat der Landesrechnungshof vom Finanzministerium eine tabellarische Übersicht erhalten, wie sich die Mittel auf die einzelnen Finanzierungszwecke verteilen. Abbildung 29 stellt dies grafisch dar.

⁹⁵ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, S. 82 ff.

Abbildung 29: Übersicht über die Aufteilung der Ausgleichsrücklage, 2023, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(209) Neben der Ausgleichsrücklage werden auch die sonstigen Rücklagen ausgewiesen. Ende 2023 betrug die sonstigen Rücklagen 467,7 Mio. Euro. Sie erhöhten sich gegenüber 2022 um rd. 43,1 Mio. Euro (+10,1 %). Es veränderten sich insbesondere

- die Bürgschaftssicherungsrücklage um 43,1 Mio. Euro auf 82,3 Mio. Euro (+149,5 %),
- die Hochschulrücklage um 9,8 Mio. Euro auf 223,6 Mio. Euro (+4,6 %) und
- die Rücklage Zukunftsfähigkeit Landesverwaltung um -8,0 Mio. Euro auf 24,2 Mio. Euro (-24,9 %).

(210) Die Rücklage über Vermögen der Parteien und Massenorganisatoren der ehemaligen DDR wies Ende 2023 einen Bestand von 17,9 Mio. Euro auf.

(211) Sowohl im Haushaltsjahr 2024 wie auch 2025 plant das Land erhebliche Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage – insbesondere aus der allgemeinen Vorsorge. So soll sich der Bestand von 734,3 Mio. Euro bis Ende 2025 auf 141,1 Mio. Euro reduzieren. Zusätzlich plant das Land die vollständige Inanspruchnahme des Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage“ von 500 Mio. Euro im Nachtragshaushalt 2025 und in den folgenden Haushaltsjahren. Das erhebliche Abschmelzen der finanziellen Rücklagen des Landes binnen eines so kurzen Zeitraums birgt die Gefahr, dass bei unvorhergesehenen Verschlechterungen in den Folgejahren der Haushaltsausgleich nicht mehr über Rücklagenentnahmen sichergestellt werden kann. Damit steht künftig keine Vorsorge z. B. für einen Konjunkturrückgang zur Verfügung. Mit Blick auf die aktuelle Wirtschaftslage und die nur sehr geringen Wachstumsprognosen für die kommenden Jahre könnte sich die ohnehin bereits angespannte Haushaltslage weiter verschärfen.

(212) Konjunkturbedingte Risiken dürfen nicht ausgeblendet werden. Eine entsprechende Vorsorge ist für eine solide und vorausschauende Haushalts- und Finanzpolitik unverzichtbar. Die bloße Aussicht auf kreditfinanzierte Mehreinnahmen durch die

– auch für die Länder – gelockerte Schuldenbremse ist kein geeignetes Instrument für die Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit.

(213) Sofern auf Bundesebene eine Steuerreform zur Belebung der Konjunktur durchgeführt werden sollte, drohen auf Landesebene (erhebliche) Mindereinnahmen. Diese könnten zumindest einen Großteil der durch die Aufweichung der Schuldenbremse möglichen Krediteinnahmen sowie der Zuflüsse aus den Investitionspaketen des Bundes aufzehren. Für den Fall, dass sich Mehr- und Mindereinnahmen gerade ausgleichen, wären die Herausforderungen, um den Haushaltsausgleich zu erreichen, wieder exakt so groß wie vor der Aufweichung der Schuldenbremse.

3.6 Entwicklung der Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen)

(214) Der Landtag ermächtigte die Landesregierung 2023 Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen) von maximal 3.505,9 Mio. Euro zu übernehmen. Dabei sind übernommene Eventualverbindlichkeiten inkl. Inanspruchnahmen aus Vorjahren teilweise auf die Ermächtigungen anzurechnen⁹⁶, so dass der Ermächtigungsrahmen Anfang 2023 1.875,5 Mio. Euro⁹⁷ betrug.

(215) Diesen nahm das Land in Höhe von 65,4 Mio. Euro (Vorjahr 111,7 Mio. Euro) für die Gewährung von Bürgschaften in Anspruch. Davon entfielen allein 52,2 Mio. Euro auf Bürgschaften und Gewährleistungen sowie Kreditaufträge zur Förderung der Wirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern einschließlich der Werften.

(216) Gleichzeitig reduzierte sich die Summe der seit 1991 übernommenen Bürgschaften 2023 um 96,3 Mio. Euro. Dies ist ebenfalls primär auf Abgänge bei den Bürgschaften zur Förderung der Wirtschaft einschließlich der Werften von 49,3 Mio. Euro sowie bei den Bürgschaften an den Kommunalen Aufbaufonds von 25,5 Mio. Euro zurückzuführen.

(217) Daneben übernahm das Land 2023 sonstige Eventualverbindlichkeiten⁹⁸ von 0,8 Mio. Euro. Gleichzeitig reduzierten sich diese um 0,5 Mio. Euro. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen Zu- und Abgänge für Garantieerklärungen zur Absicherung der den Kultureinrichtungen überlassenen Leihgaben.

(218) Als Ergebnis dessen sank der Bestand an Eventualverbindlichkeiten um 30,6 Mio. Euro auf 698,0 Mio. Euro.

⁹⁶ Nach § 14 Abs. 13 Haushaltsgesetz 2022/2023 sind Inanspruchnahmen aus Vorjahren – soweit das Land noch in Anspruch genommen werden kann oder soweit es in Anspruch genommen worden ist und für die erbrachten Leistungen keinen Ersatz erlangt hat – auf die Ermächtigungen nach den Absätzen 1 bis 12 anzurechnen. Für Ermächtigungen nach den Absätzen 14 ff. gilt dies nicht.

⁹⁷ Ermächtigung lt. Haushaltsgesetz 2022/2023 (3.509,9 Mio. Euro) abzgl. Bestand Eventualverbindlichkeiten Ende 2022 für § 14 Abs. 1 bis 12 HG 2022/2023 (710,4 Mio. Euro) abzgl. Ausfallzahlungen Ende 2022 für § 14 Abs. 1 bis 12 HG 2022/2023 (919,9 Mio. Euro).

⁹⁸ Garantien und Gewährleistungen.

Tabelle 13: Entwicklung des Bestands der Eventualverbindlichkeiten von 2022 zu 2023, in Euro

	Stand Ende 2022	saldierte Zu- und Abgänge 2023	Entwicklung	Stand Ende 2023
Bürgschaften	702.344.113,32	-30.869.790,68	-4,40%	671.474.322,64
Sonstige Eventualverbindlichkeiten	26.200.193,03	306.271,45	1,17%	26.506.464,48
Gesamt	728.544.306,35	-30.563.519,23	-4,20%	697.980.787,12

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

(219) Für die übernommenen Eventualverbindlichkeiten wurde das Land 2023 in Höhe von 29,3 Mio. Euro in Anspruch genommen. Gleichzeitig erstattete der Bund Ausfallzahlungen von 49,3 Mio. Euro, sodass die Ausfallzahlungen saldiert rd. -20,0 Mio. Euro betragen.

Der überwiegende Anteil entfiel mit -21,2 Mio. Euro auf Bürgschaften und Gewährleistungen sowie Kreditaufträge zur Förderung der Wirtschaft einschließlich der Werften. Dem stehen Einnahmen aus Bürgschaftsregressen⁹⁹ und Bürgschaftsentgelten¹⁰⁰ von insgesamt 0,9 Mio. Euro gegenüber.

⁹⁹ Titel 1104 141.01, 1104 382.02: 529.582,23 Euro.

¹⁰⁰ Titel: 1104 111.02: 333.554,91 Euro.

4 Mitteilung nach § 97 Abs. 1 LHO

(220) Die Haushaltsrechnung und die Vermögensübersicht 2023 enthalten alle Bestandteile, die nach §§ 81-86 LHO zur Entlastung der Landesregierung erforderlich sind. Der Landesrechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung für das Haushaltsjahr 2023 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.

(221) Darüber hinaus bemerkt der Landesrechnungshof Folgendes:

- Aufgrund von Veranschlagungsfehlern beim Sondervermögen „Grundstock“ werden die bereinigten Ist-Einnahmen um 37,0 Mio. Euro und die bereinigten Ist-Ausgaben um 1,8 Mio. Euro zu gering ausgewiesen. Der Finanzierungssaldo wurde damit in der Haushaltsrechnung zu gering ausgewiesen. Er erhöht sich um 35,2 Mio. Euro auf 106,4 Mio. Euro (vgl. Tz. 146).
- Trotz erstmaliger Reduzierung der Ausgabenreste gegenüber dem Vorjahr besteht die erhebliche Deckungslücke zwischen den Einnahme- und Ausgabenresten weiter. Sie betrug 877,7 Mio. Euro und stellt noch immer ein Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung dar (vgl. Tz. 154-155).
- Die Entnahme aus der Hochschulrücklage zur Erbringung der globalen Minderausgabe durch das Ministerium für Wissenschaft, Kultur und Europa stellt eine Art Kredit bei den Hochschulen dar. Es wurde keine Minderausgabe erbracht (vgl. Tz. 164).
- Die Entwicklung und die Zusammensetzung der Ausgleichsrücklage lässt sich mit den in der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht dargelegten Informationen weiterhin nicht umfänglich beurteilen (vgl. Tz. 208).

(222) Die stichprobenweise Prüfung der Einnahmen und Ausgaben ergab eine hohe Fehlerrate von 23,6 %. Rund ein Viertel der Buchungen der relevanten Grundgesamtheit waren wesentlich fehlerhaft. Eine systematische Fehlerquelle über alle geprüften Stellen hinweg ist nicht erkennbar – die Feststellungen betreffen in der Hauptsache den nachgeordneten Bereich des Justizministeriums. Die dort aufgetretenen systematischen Fehler prägen die Fehlerrate maßgeblich. Mit gezielten Maßnahmen in diesem Bereich kann wesentlich zur Reduktion der Rate wesentlicher Fehler beigetragen werden. Der Landesrechnungshof geht außerdem davon aus, dass weitere Fehlerquellen, die sich schlicht aus dem Wesen des bisherigen HKR-Verfahrens ergeben, mit Einführung eines neuen Verfahrens gegenstandslos werden.

V Feststellungen zur Prüfung der Landesverwaltung

Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung

V.1 Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs im Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung

Die Prüfung einer qualifizierten Stichprobe von Buchungsbelegen führte zu einem sehr hohen Anteil an Buchungsbelegen mit Feststellungen. Die kassenrechtliche Ordnungsmäßigkeit und Richtigkeit ist insgesamt verbesserungswürdig. Die in eigener Zuständigkeit durchgeführten Beschaffungs- und Vergabeverfahren weisen teilweise hohe Fehlerquoten auf. Die Aktenführung ist überwiegend unvollständig. Ausgewählte Vorgänge zeigen notwendige Korrekturen bei Beschaffungen im Brand- und Katastrophenschutz und beim Munitionsbergungsdienst.

(223) Der Landesrechnungshof prüfte Buchungen der Hauptgruppen 5 und 8 des Haushaltsjahrs 2022 über alle Kapitel des Einzelplans des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung (Innenministerium). Diese umfassen die sächlichen Verwaltungsausgaben sowie die sonstigen Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen. Prüfungsschwerpunkte waren die kassenrechtliche Ordnungsmäßigkeit sowie die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der in eigener Zuständigkeit durchgeführten Beschaffungs- und Vergabeverfahren. Aufgrund dieser Schwerpunkte wurden 60 Titel aus den genannten Hauptgruppen ausgewählt.

Mit Hilfe eines Stichprobenverfahrens¹⁰¹ zog der Landesrechnungshof eine qualifizierte Stichprobe aus insgesamt 46.082 Buchungen mit einem Ausgabevolumen von rund 139,7 Mio. Euro. Die Stichprobe umfasste 174 Buchungen mit Ausgaben von rund 40,5 Mio. Euro. Sie enthielt Buchungen des Innenministeriums, der fünf oberen Landesbehörden im Geschäftsbereich des Innenministeriums, der zwei Polizeipräsidien und deren nachgeordneten Behörden sowie der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege M-V (FHÖVPR) und der Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz M-V (LSBK). Die zu prüfenden Unterlagen wurden überwiegend in Papierform, aber auch elektronisch zur Verfügung gestellt. Örtliche Erhebungen fanden beim Innenministerium, beim Landeskriminalamt M-V (LKA), beim Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz M-V (LPBK) sowie beim Landesamt für innere Verwaltung M-V (LAIv) statt.

1 Hoher Anteil der Stichprobe mit Feststellungen

(224) Für die Ermittlung der Fehlerquoten wurden nur wesentliche Fehler gewertet. Ein Fehler ist wesentlich, wenn ein finanzieller Schaden für das Land entstanden ist

¹⁰¹ Das verwendete statistische Verfahren zur Auswahl der qualifizierten Stichprobe ist das „Monetary Unit Sampling“ (MUS). Je höher der Geldwert der Buchung, desto höher ist bei der Anwendung von MUS die Wahrscheinlichkeit, dass die Buchung Teil der Stichprobe wird.

oder hätte entstehen können, das Anordnungsverfahren fehlerhaft war, Belege unvollständig waren oder Rechtsvorschriften nicht oder falsch angewendet wurden.

(225) In 155 der 174 Stichprobenfälle (rund 89 %) hat der Landesrechnungshof eine oder mehrere Feststellungen zu wesentlichen Fehlern getroffen. Die Fälle mit Feststellungen haben ein Ausgabevolumen von rund 38,4 Mio. Euro. Damit sind rund 95 % des Ausgabevolumens der Stichprobe fehlerbehaftet (vgl. Tabelle 14). Ein fehlerbehaftetes Ausgabevolumen ist jedoch nicht gleichzusetzen mit einem Schaden in dieser Höhe.

Tabelle 14: Grundgesamtheit, Stichprobe und Feststellungen

	Anzahl der Buchungen	Ausgabevolumen
Grundgesamtheit	46.082	139.701.514,59 Euro
Stichprobe	174	40.463.773,74 Euro
davon mit Feststellungen	155	38.384.598,38 Euro
	89 %	95 %

Quelle: eigene Erhebungen und Berechnungen.

(226) Die Feststellungen werden im Folgenden detaillierter dargestellt. Sie sind unterteilt in die Prüfung der kassenrechtliche Ordnungsmäßigkeit, die Prüfung von Beschaffungs- und Vergabeverfahren sowie die Prüfung von Verträgen und Leistungscheinen mit der DVZ M-V GmbH.

2 Kassenrechtliche Ordnungsmäßigkeit verbessern

(227) Alle 174 Fälle der Stichprobe wurden auf kassenrechtliche Ordnungsmäßigkeit und Richtigkeit geprüft.

Alle Buchungen sind gemäß § 75 LHO zu belegen. Zu den notwendigen Unterlagen zählen die Anordnung sowie die begründenden Unterlagen. Aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit leiten sich sowohl ein Vorleistungsverbot, das Jährlichkeitsprinzip als auch das Ausschöpfen von Zahlungsfristen ab. Die Verwaltungsvorschriften zur LHO regeln darüber hinaus die Ausübung der Anordnungsbefugnis und die Anforderungen an die rechnerische und sachliche Richtigkeit.

(228) Tabelle 15 zeigt die Feststellungen zur kassenrechtlichen Ordnungsmäßigkeit. Dabei zeigt sich als besonders auffällige Feststellung, dass die geprüften Stellen das Fälligkeitsprinzip in 83 von 174 Fällen (rund 48 %) nicht beachtet haben. Das damit verbundene Ausgabevolumen von rund 20,6 Mio. Euro entspricht rund 51 % des Ausgabevolumens der Stichprobe.

Tabelle 15: Feststellungen zur kassenrechtlichen Ordnungsmäßigkeit

Feststellungen	Anzahl der Fälle	Ausgabevolumen
	(Fehlerquote)	(Fehlerquote)
Keine ordnungsgemäße Belegung der Buchung	13	4.641.022 Euro
	(7,5 %)	(11 %)
Jährlichkeitsprinzip nicht beachtet	8	2.207.378 Euro
	(4,6 %)	(5,5 %)
Fälligkeitsprinzip nicht beachtet	83	20.564.943 Euro
	(48 %)	(51 %)
Fehler im Anordnungsverfahren	17	1.725.520 Euro
	(9,8 %)	(4,3 %)

Quelle: eigene Erhebungen.

(229) Der Landesrechnungshof erwartet insgesamt eine Reduzierung der Fehlerquoten bei der kassenrechtlichen Ordnungsmäßigkeit im Geschäftsbereich des Innenministeriums. Um Fälligkeiten künftig einzuhalten, sind Arbeitsabläufe so zu gestalten, dass Verzögerungen im Zahlungsverkehr vermieden werden. Die Vollständigkeit der zahlungsbegründenden Unterlagen ist sicherzustellen. Der Grundsatz der Jährlichkeit ist künftig zu beachten. Die Vorschriften der LHO zum Anordnungsverfahren sind anzuwenden.

(230) Das Innenministerium teilte mit, dass es die Hinweise künftig beachten und in der jährlichen Bewirtschaftungsverfügung für seinen Geschäftsbereich aufnehmen werde. Besonderes Augenmerk werde auf das Fälligkeitsprinzip gerichtet.

3 Qualität der Beschaffungen in eigener Zuständigkeit verbessern

(231) Öffentliche Aufträge über Lieferungen und Leistungen werden im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren vergeben. Öffentliche Auftraggeber haben dabei zahlreiche Regelungen zu beachten. Hierzu zählen die jeweils gültigen vergaberechtlichen Regelungen, die LHO, die Verwaltungsvorschriften zur LHO und die Bewirtschaftungserlasse. Darüber hinaus sind weitere verwaltungsinterne Vorschriften wie die Richtlinie für das Verfahren bei Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung (Beschaffungsrichtlinie) zu beachten.

(232) Bei 160 der 174 Fälle der Stichprobe handelte es sich um Buchungen, denen Lieferungen oder Leistungen zugrunde lagen. Sie hatten ein Ausgabevolumen von 38.620.730 Euro. Der Landesrechnungshof hat diese Fälle auf Einhaltung der vergaberechtlichen, haushaltsrechtlichen und der verwaltungsinternen Vorschriften geprüft.

Tabelle 16 zeigt die getroffenen Feststellungen, die Anzahl der Fälle mit diesen Feststellungen und die Höhe des damit verbundenen Ausgabevolumens. Die Fehlerquote in Bezug auf die Anzahl der Fälle zeigt die Fälle mit Feststellungen in Relation zu den 160 Beschaffungen. Die Fehlerquote in Bezug auf das Ausgabevolumen gibt das feh-

lerbehaftete Ausgabevolumen in Relation zu den rund 40,5 Mio. Euro der gesamten Stichprobe wieder.

Tabelle 16: Feststellungen zu Beschaffungs- und Vergabeverfahren in eigener Zuständigkeit

Feststellungen	Anzahl der Fälle	Ausgabevolumen
	(Fehlerquote)	(Fehlerquote)
Bedarfsbegründung fehlt oder ist unvollständig	27	2.432.526 Euro
	(17 %)	(6,0 %)
Beteiligung des Innenministeriums fehlt	20	6.104.587 Euro
	(13 %)	(15 %)
Leistungs- beziehungsweise Bedarfsbeschreibung fehlt	9	776.089 Euro
	(5,6 %)	(1,9 %)
Schätzung des Auftragswerts fehlt	9	434.708 Euro
	(5,6 %)	(1,1 %)
Beteiligung der mittelbewirtschaftenden Stelle fehlt	33	3.828.667 Euro
	(21 %)	(9,5 %)
Zuständigkeiten beim Beschaffungswesen nicht beachtet	16	1.128.609 Euro
	(10 %)	(2,8 %)
Vergabeart nicht oder falsch bestimmt	22	1.388.182 Euro
	(14 %)	(3,4 %)
Keine oder unvollständige Prüfung der Angebote	32	4.694.139 Euro
	(20 %)	(12 %)
Mindestlohnklärung lag nicht vor	23	1.134.789 Euro
	(14 %)	(2,8 %)
Beauftragung nicht nachvollziehbar	31	2.340.385 Euro
	(19 %)	(5,8 %)
Prüfung der Rechnung fehlerhaft	62	19.095.929
	(39 %)	(47 %)
Keine Inventarisierung	21	4.440.044 Euro
	(13 %)	(11 %)
Unvollständige Akten und Vorgänge	105	22.246.525 Euro
	(66 %)	(55 %)

Quelle: eigene Erhebungen und Berechnungen.

(233) Insgesamt zeigten sich bei der Prüfung der Einhaltung der vergaberechtlichen, haushaltsrechtlichen und verwaltungsinternen Vorschriften hohe Fehlerquoten. Bei der Betrachtung der Anzahl der Fälle lagen diese zwischen 5,6 % und rund 66 % der Fälle. In Bezug auf das Ausgabevolumen betrugen die Fehlerquoten überwiegend zwischen 1,1 % und 15 %. Bei zwei Arten von Feststellungen ergaben sich bei der Betrachtung des Ausgabevolumens sehr hohe Fehlerquoten von 47 % und 55 %.

(234) Die Feststellungen zeigten Fehler an relevanten Stellen des jeweiligen Beschaffungs- und Vergabeprozesses auf. So war die Notwendigkeit der Ausgaben aufgrund fehlender oder unvollständiger Bedarfsbegründungen in 27 von 160 Fällen mit einem Ausgabevolumen von rund 2,4 Mio. Euro nicht ordnungsgemäß nachgewiesen. In 22 Fällen mit einem Ausgabevolumen von rund 1,4 Mio. Euro haben die geprüften Stellen die Vergabeart falsch oder gar nicht bestimmt. So wurden in der Folge z. B. Direktaufträge anstelle von förmlichen Verfahren genutzt. Die in Bezug auf

das Ausgabevolumen höchsten Fehlerquoten zeigten sich bei folgenden Feststellungen:

Bei der Beschaffung von IT-Komponenten ist zur Sicherstellung der Kompatibilität mit den Landesstandards das Einvernehmen des Innenministeriums einzuholen. Die geprüften Stellen haben das erforderliche Einvernehmen in 20 Fällen nicht eingeholt. Die fehlerhaften Fälle betrafen ein Ausgabevolumen von rund 6,1 Mio. Euro und damit rund 15 % des Ausgabevolumens der gesamten Stichprobe.

Ausgaben dürfen nur soweit geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung erforderlich sind. Angebote, Verträge oder Leistungsscheine sind daher auf ihre fachliche Richtigkeit und Notwendigkeit zu prüfen. Die Prüfung ist aktenkundig zu dokumentieren. In 29 Fällen erfolgte keine Prüfung der Angebote und in drei weiteren Fällen erfolgte die Prüfung lediglich bei der Erstbeauftragung. Diese 32 Fälle entsprachen einem Ausgabevolumen von rund 4,7 Mio. Euro und stellten rund 12 % des Ausgabevolumens der Stichprobe dar.

In 62 Fällen war die Rechnungsstellung nicht abschließend prüfbar. So stimmten z. B. beauftragte Summe und Rechnungssumme nicht überein oder abgerechnete Leistungen wichen von beauftragten Leistungen ab. Dies betraf ein Ausgabevolumen von rund 19,1 Mio. Euro und entsprach einer Fehlerquote von rund 47 % des Ausgabevolumens der Stichprobe.

In 105 von 160 Fällen fand der Landesrechnungshof unvollständige Akten und Vorgänge vor. Dies betraf ein Ausgabevolumen von rund 22,2 Mio. Euro und entsprach einer Fehlerquote von rund 55 % des Ausgabevolumens der Stichprobe.

(235) Der Landesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, die Qualität der Beschaffungs- und Vergabevorgänge im Geschäftsbereich des Innenministeriums grundlegend zu verbessern. Im Geschäftsbereich sollten einheitliche Formulare und Checklisten verwendet werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob zusätzliche Handreichungen, Regelungen oder Dienstanweisungen zur rechtskonformen Durchführung von Beschaffungen notwendig sind. Damit könnte sichergestellt werden, dass Beschaffungen nach einheitlichen Verfahrensgrundsätzen und gleichen Mindeststandards bearbeitet werden. Zuständigkeiten und Wertgrenzen für die Anordnung von Beschaffungsmaßnahmen sollten eindeutig festgelegt werden. Zudem bedarf es Regelungen, um die Einhaltung des Mehr-Augen-Prinzips sicherzustellen. Der Landesrechnungshof sieht einen dringenden Schulungs- und Fortbildungsbedarf bei der Anwendung des Vergaberechts. Er erwartet, dass die geprüften Stellen die verpflichtenden Zuständigkeiten des LAiV als zentrale Vergabestelle künftig beachten. Dies würde zur Verringerung der Fehlerquote und einer Verringerung des Verwaltungsaufwands führen.

(236) Das Innenministerium teilte mit, es habe erkannt, dass in Bezug auf das Beschaffungswesen dringender Handlungsbedarf bestehe. Daher werde die jährliche Bewirtschaftungsverfügung für den Geschäftsbereich entsprechend erweitert. Basierend auf den Feststellungen des Landesrechnungshofes würden grundsätzliche Hinweise bezüglich der ordnungsgemäßen Durchführung von Beschaffungs- und Verga-

bevorgängen gegeben. Die Feststellung des Landesrechnungshofes, dass ein Schulungs- und Fortbildungsbedarf besteht, werde geteilt.

4 Verträge und Leistungsscheine mit der DVZ M-V GmbH

(237) Die Stichprobe umfasste 69 Fälle, denen EVB-IT¹⁰²-Dienstverträge und -Leistungsscheine mit der DVZ M-V GmbH zugrunde lagen. Diese Verträge beziehungsweise Leistungsscheine hatten ein Ausgabevolumen von rund 21,7 Mio. Euro.

(238) Tabelle 17 zeigt die getroffenen Feststellungen, die Anzahl der Fälle mit diesen Feststellungen und die Höhe des damit verbundenen Ausgabevolumens. Die Fehlerquote gibt das fehlerbehaftete Ausgabevolumen in Relation zur Stichprobe wieder.

Tabelle 17: Feststellungen zu Verträgen und Leistungsscheinen mit der DVZ M-V GmbH

Feststellungen	Anzahl der Fälle	Ausgabevolumen
		(Fehlerquote)
Vertrag oder Leistungsschein mit automatischer Verlängerung oder ohne Befristung	19	1.993.811 Euro
		(4,9 %)
Vertragsabschluss nach Beginn der Laufzeit oder nicht prüfbar	53	18.024.330 Euro
		(45 %)
Möglichkeit von EVB-IT-Musterverträgen nicht vollumfänglich genutzt	47	12.790.008 Euro
		(32 %)
Preiskalkulation der DVZ M-V GmbH lag nicht vor	22	2.107.081 Euro
		(5,2 %)
Vereinbarung zur Regelung der Auftragsverarbeitung lagen nicht vor	6	421.876 Euro
		(1,0 %)

Quelle: eigene Erhebungen.

(239) In 19 Fällen regelte der Vertrag oder Leistungsschein eine automatische Verlängerung oder wurde ohne Befristung abschlossen. Eine regelmäßige Prüfung auf fortbestehende Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit war nicht ersichtlich. Das Innenministerium und seine nachgeordneten Bereiche hatten in 53 Fällen Verträge rückwirkend gezeichnet oder die wirksame Vertragszeichnung war nicht nachvollziehbar. Gründe waren in den vorgelegten Vorgängen nicht dokumentiert. In 47 Fällen wurden EVB-IT-Verträge geschlossen, in denen regelmäßig keine Anforderungen an das durch die DVZ M-V GmbH eingesetzte Personal definiert wurden. Auch die Definition von Vertragsstrafen war nicht vertraglich festgelegt. Viele Verträge legten die Leistungserbringung nach Aufwand fest. Das Risiko einer Fehlkalkulation verblieb grundsätzlich beim Land. Den Angeboten der DVZ M-V GmbH war in 22 Fällen keine gemäß Bewirtschaftungserlass erforderliche Preiskalkulation beigefügt. Gründe dafür waren nicht dokumentiert. In sechs Fällen lag den Verträgen keine Vereinbarung zur Regelung der Auftragsverarbeitung (AVV) bei.

¹⁰² EVB-IT steht für „Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen“. Diese Vertragsbedingungen sind ein Rahmen bei IT-Beschaffungen der öffentlichen Hand und eine Hilfestellung für die Festlegung von Leistungsanforderungen.

Über vergleichbare Ergebnisse hat der Landesrechnungshof bereits in seiner Prüfung „Ordnungsmäßigkeit des Vollzugs des DVZ-Gesetzes – Teil 2 Umsetzung durch die Landesverwaltung“¹⁰³ berichtet.

(240) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Innenministerium künftig grundsätzlich Verträge ohne eine automatische Verlängerungsoption. Falls Verträge eine Verlängerungsoption erfordern, empfiehlt er eine Orientierung an der im Vergaberecht vorgesehenen Vertragslaufzeit für Rahmenvereinbarungen. Das Innenministerium sollte künftig sicherstellen, dass die Vertragszeichnung vor Beginn des Leistungszeitraums erfolgt. Der Prozess zur Verlängerung oder zum Abschluss von Verträgen sollte rechtzeitig eingeleitet werden. Ein Vertragscontrolling wird empfohlen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Innenministerium die zusätzlichen Gestaltungsmöglichkeiten der EVB-IT-Verträge künftig vollständig nutzt. Vertragsstrafen und Anforderungen an das eingesetzte Personal sollten vereinbart werden. Das Innenministerium hat künftig vor einer Beauftragung Preiskalkulationen nach den Leitsätzen für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten abzufordern.

(241) Das Innenministerium teilte mit, dass es die Hinweise und Empfehlungen beachten und in seiner jährlichen Bewirtschaftungsverfügung für den Geschäftsbereich aufgreifen werde. Im Zusammenhang mit dem Aufbau des Vertragsmanagements und des IT-Controllings im Zentrum für Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (ZDMV) würden die Hinweise und Empfehlungen des Landesrechnungshofes berücksichtigt werden.

5 Ausgewählte Beschaffungsvorgänge

(242) Gemäß § 6 LHO sind bei der Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Daher ist in allen Beschaffungsvorgängen der Bedarf zu begründen. Nur so kann die Notwendigkeit der Beschaffung dokumentiert werden.

(243) Darüber hinaus ist die öffentliche Verwaltung verpflichtet, Akten zu führen. In den Akten sind alle wesentlichen Verfahrenshandlungen wahrheitsgemäß, vollständig und nachvollziehbar abzubilden. Entscheidungsgrundlage kann nur sein, was auch in Akten enthalten ist. Entscheidungen der Verwaltung können nur überprüft werden, wenn die wesentlichen Tatsachen, die Grundlage der Entscheidung waren, sowie die Entscheidungsfindung selbst in der Akte dokumentiert werden.¹⁰⁴

(244) Gemäß der Korruptionsbekämpfungsrichtlinie (KorRL M-V)¹⁰⁵ sind die Grundsätze vollständiger Transparenz und der lückenlosen Dokumentation jedes Schritts eines Vergabeverfahrens durch alle Behörden des Landes und unmittelbar durch alle Beschäftigten zu beachten. Die Vorgesetzten haben die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften sowie der Grundsätze zu überwachen. Zusätzlich ist gemäß der

¹⁰³ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, S. 134 ff.

¹⁰⁴ Vgl. Rundschreiben Nr. 3/2016 des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern.

¹⁰⁵ Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (Korruptionsbekämpfungsrichtlinie – KorRL M-V), AmtsBl. M-V 2022, S. 250.

KorRL M-V sicherzustellen, dass die Gründe, die die Durchführung eines eingeschränkten Vergabeverfahrens rechtfertigen, in jedem Einzelfall begründet und aktenkundig gemacht werden.

(245) Die im folgenden dargestellten Beschaffungen im Brand- und Katastrophenschutz und beim Munitionsbergungsdienst waren Teil der oben beschriebenen Stichprobenprüfung. Es fehlen in diesen Fällen nachvollziehbare Bedarfsbegründungen und vollständige Dokumentationen. Damit verstoßen sie auch gegen die KorRL M-V.

5.1 Wechselladerfahrzeuge

(246) Das LPBK beschaffte zwei Wechselladerfahrzeuge für zusammen rund 645.000 Euro. Dabei handelt es sich um spezielle Feuerwehreinsatzfahrzeuge, die zum Transport von Abrollbehältern genutzt werden sollen. Die dazugehörigen Abrollbehälter werden in den Unterlagen als „Hochleistungsfördersysteme“ bezeichnet und dienen dem Aufbau einer Wasserversorgung unter Einsatz von Pumpen und Schlauchleitungen.

(247) In den vorgelegten Unterlagen befanden sich keine Bedarfsbegründung für die zwei Fahrzeuge. Auch aus dem Konzept zum Waldbrandschutz ließ sich dieser Bedarf nicht ableiten. Dort fanden sich ebenso wie in der Zustimmung des Kabinetts lediglich Aussagen zur Beschaffung von zwei Hochleistungspumpen inklusive Schlauchleitungen. Die beiden Wechselladerfahrzeuge hätten nach Aktenlage nicht aus den für Pumpen und Schlauchleitungen bereitgestellten Mitteln beschafft werden dürfen.

(248) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Notwendigkeit von Beschaffungen künftig ordnungsgemäß, widerspruchsfrei, vollständig und aktenkundig begründet wird.

(249) Das Innenministerium bestätigt, dass das Waldbrandschutzkonzept nur Hochleistungspumpen und Schlauchleitungen aufführe. Die Spezialtechnik „Hochleistungsfördersystem“ bilde aus seiner Sicht aber ein System mit dem Fahrzeug. Mit Beantragung der entsprechenden Haushaltsreste seien die Wechselladerfahrzeuge benannt und mit der Restebewilligung bestätigt worden.

(250) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, dass es an einer dokumentierten und nachvollziehbaren Bedarfsbegründung mangelt. Offen ist z. B. die Frage, ob der Transport der neu erworbenen Technik nicht auch durch vorhandene Bestandsfahrzeuge erfolgen könnte. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass mit der Finanzierung über Haushaltsreste lediglich die Übertragung von Ausgabeermächtigungen in das folgende Haushaltsjahr erfolgt. Eine nachträgliche Bestätigung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beschaffung geht damit nicht einher.

5.2 Ausstattung des Katastrophenschutzlagers

(251) Als Teil der Krisenmanagementorganisation setzte das Innenministerium 2022 den so genannten Landeskoordinierungs- und Unterstützungsstab Mecklenburg-Vorpommern (LKUSt M-V) ein. Der LKUSt M-V nahm u. a. Beschaffungen zur Ausstattung des Landeskatastrophenschutzlagers vor. Die Stichprobe des Landesrechnungshofes

umfasste vier dieser Beschaffungen (Feldbetten, Unterkunftszelte mit Heizung und Zubehör, Schlafsäcke sowie Einsatzstellenbeleuchtungen) in Höhe von insgesamt rund 626.000 Euro.

(252) Der Landesrechnungshof beanstandete, dass die Beschaffungen nicht im Wege des Wettbewerbs erfolgt sind. Erforderliche Vergabevermerke fehlten, die Wahl der Vergabeart oder die Anwendung vergaberechtlicher Ausnahmetatbestände wurde nicht dokumentiert. Die vorgelegten Unterlagen waren lückenhaft und unvollständig. Eine ordnungsgemäße Aktenführung konnte nicht festgestellt werden.

(253) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften auch in Krisensituationen grundsätzlich eingehalten werden. Die Dokumentation einer Beschaffungsmaßnahme muss die Notwendigkeit und den Ablauf des Verfahrens zeitlich und sachlich vollständig abbilden.

(254) Das Innenministerium weist darauf hin, dass im Bereich des Bevölkerungsschutzes in Krisen- und Katastrophenlagen schnelle beziehungsweise unaufschiebbare Maßnahmen zu treffen seien. *„Dabei haben die Maßnahmen selbst dringend Vorrang gegenüber ihrer (späteren) Dokumentation.“* Zum Zeitpunkt der Beschaffungen sei der Markt aufgrund der bundesweiten Bedarfe überhitzt gewesen. Angebote seien nur sehr eingeschränkt am Markt verfügbar gewesen. Im Rahmen der Rechtsgüterabwägung sei entschieden worden, dass die Umsetzung der Bedarfe höher zu priorisieren sei, als die Einhaltung der verwaltungsrechtlichen Vergabeprozessschritte.

(255) Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass Beschaffungen in Krisensituationen herausfordernd sind. Dennoch sind die vergaberechtlichen Normen einzuhalten. Das Vergaberecht ist rechtlich bindend. Um zeitlich kritische Beschaffungen bedarfsgerecht umzusetzen, können vergaberechtliche Ausnahmetatbestände greifen. Welche Ausnahmetatbestände in Krisen anwendbar sind und wie diese vereinfacht und standardisiert dokumentiert werden können, sollte außerhalb der Krise vorbereitet und geübt werden.

Der Landesrechnungshof bekräftigt seine Aufforderung, dass bei Beschaffungsmaßnahmen die Notwendigkeit und der Ablauf des Vergabeverfahrens ordnungsgemäß, widerspruchsfrei und vollständig dokumentiert werden. Für Krisen- oder Katastrophenlagen sollte das Innenministerium Vorkehrungen für seine Besondere Aufbauorganisation (BAO) treffen. Bei der Ausgestaltung der BAO sollten ausreichend Personalressourcen für die – ggf. nachträgliche – Dokumentation von Entscheidungen vorgesehen werden. Der Grundsatz der Aktenmäßigkeit der Verwaltung gilt auch für eine BAO.

5.3 Bombenschutzanzüge

(256) Das LPBK beschaffte zwei Bombenschutzanzüge mit einem Auftragswert von rund 108.000 Euro. Das Beschaffungsformular dokumentierte lediglich einen Bombenschutzanzug. Aus den vorgelegten Unterlagen konnte auch nur der Bedarf für einen Anzug nachvollzogen werden. Eine Begründung für den zweiten fehlte. Die Beschaffung erfolgte in eigener Zuständigkeit unter Berufung auf eine nicht begründete *„besondere Sachnähe“*.

(257) Das LPBK hat die Bombenschutzanzüge nicht im Wege des Wettbewerbs vergeben. Die Voraussetzungen der als Begründung hierfür genannten Ausnahmeregelung lagen nach Aktenlage aber nicht vor. Zudem wurden veraltete Vergabevorschriften und eine veraltete Beschaffungsrichtlinie angewendet. Die notwendige Beteiligung des LAiV unterblieb. Weitere vergaberechtliche Fehler waren eine fehlende Mindestlohnerklärung und Vergabeveröffentlichung.

(258) Das Innenministerium hat künftig sicherzustellen, dass das LPBK die haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften einhält. Die Beschaffungsrichtlinie M-V und die Vorgaben für zentrale Beschaffungen sind einzuhalten. Eine „besondere Sachnähe“ ist immer zweifelsfrei zu begründen. Die Notwendigkeit von Beschaffungen hat das LPBK künftig ordnungsgemäß, widerspruchsfrei und vollständig zu begründen.

(259) Das Innenministerium erläutert in seiner Stellungnahme nachträglich die bestehende Notwendigkeit einer Kompatibilität der beschafften Bombenschutzanzüge zu den vorhandenen Anzügen. Außerdem erläutert es die Begrenzung der Angebots-einholung auf einen Anbieter.

(260) Der Landesrechnungshof nimmt die nachträglichen Erläuterungen zur Kenntnis. Im Beschaffungsvorgang sind diese Informationen nicht dokumentiert. Die festgestellten weiteren Verstöße gegen haushalts- und vergaberechtliche Vorschriften bestehen weiter. Eine „besondere Sachnähe“, die eine Beschaffung in eigener Zuständigkeit ohne Einbindung der zentralen Vergabestelle ermöglicht, ist zu begründen. Eine vollständige Aktenführung ist zu gewährleisten.

5.4 Trommelanlage

(261) Der Munitionsbergungsdienst (MBD) im LPBK hat 2021 die Konzeption, Entwicklung und Realisierung einer ortsveränderlichen automatischen Trommelanlage zur Reinigung von Kampfmittelfragmenten mit einer Auftragssumme nach Preiserhöhung von rund 333.000 Euro beauftragt.

(262) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass nach Zahlung von rund 75 % der Auftragssumme bis Ende 2022 die beauftragte Trommelanlage zwei Jahre später noch nicht geliefert worden war. Es liegen lediglich Konstruktionspläne vor, die nach Aktenlage im Eigentum des beauftragten Unternehmens verbleiben. Vereinbarte Zahlungsbedingungen sehen hohe Anzahlungssummen vor, Lieferdaten sind unverbindlich und wurden verschoben. Nach Aktenlage zuletzt avisierte Liefertermine zwischen der 8. und 15. Kalenderwoche 2023 verstrichen ohne Begründung. Der Vorgang zeigt gleichzeitig erhebliche haushalts- und vergaberechtliche Mängel. Die Auftragsvergabe erfolgte nicht im Wettbewerb. Das Mehr-Augen-Prinzip wurde nicht beachtet. Der gesamte Vorgang wurde durch einen Beschäftigten bearbeitet. Ein systematisches, an Haushalts- und Vergaberecht orientiertes Vorgehen ist nicht erkennbar. Die Aktenführung und Dokumentation der Beschaffung ist durchgängig unzureichend. Der Landesrechnungshof hat das Innenministerium im Verlauf der Prüfung gebeten, den gesamten Vorgang in eigener Zuständigkeit zu prüfen.

(263) In einer ersten Stellungnahme teilt das Innenministerium mit, dass die Beanstandungen des Landesrechnungshofes wegen Verstößen gegen haushalts- und ver-

gaberechtliche Vorschriften im Kern berechtigt seien. Trotz der Verfahrensfehler sei die beauftragte Konstruktion und Beschaffung der Trommelanlage fachlich notwendig. Die Nichteinhaltung der haushalts- und vergaberechtlichen Vorgaben sei einer einseitigen Fokussierung auf die fachlichen Aspekte geschuldet. Es habe keine behördeninternen Vorkehrungen gegeben, die diese einseitige Fokussierung kompensiert hätten. Hier bedürfe es innerorganisatorischer Vorkehrungen, um solchen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken. Gleichwohl könne das Innenministerium keinen Schaden für das Land erkennen. Es müsse eingeräumt werden, dass bereits beträchtliche Landesmittel gezahlt wurden, ohne dass das Land mehr als Konstruktionspläne erhalten habe. Die Fertigstellung werde zusätzlich zur bereits vereinbarten Auftragssumme weitere Mittel von 80.000 Euro erfordern. Das Ministerium verweist auf eine Reihe von Festlegungen, die bereits getroffen worden seien beziehungsweise in Kürze getroffen würden, um die haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften künftig besser einzuhalten.

(264) Der Landesrechnungshof nimmt die vorläufigen Ergebnisse des Innenministeriums zur Kenntnis. Die angekündigten Maßnahmen zum Mehr-Augen-Prinzip, zu Funktionstrennungen, zu Zeichnungsberechtigungen und zur Einbindung des MBD in die Fachaufsicht sind zwingend notwendig. Die Maßnahmen sollten zeitnah implementiert und ihre Wirksamkeit zu einem späteren Zeitpunkt überprüft werden. Ebenso sind bisher fehlende verwaltungsinterne Regelungen zu erlassen, um die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen.

(265) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, dass schwerwiegende Verstöße gegen Haushaltsrecht und Vergaberecht vorliegen, denen das Innenministerium im Rahmen seiner eigenen Prüfung weiter nachgehen muss. Dabei müssen mögliche Pflichtverletzungen der Beteiligten und bestehende organisatorische Missstände geprüft werden.

(266) Dass ein Schaden für das Land nach Einschätzung des Innenministeriums bisher nicht erkennbar sei, steht im Widerspruch zu der Mitteilung, für die in Aussicht gestellte Fertigstellung seien zusätzlich zur bereits vereinbarten Auftragssumme weitere 80.000 Euro erforderlich. Die noch ausstehende Lieferung der Trommelanlage und der zusätzliche Mittelbedarf deuten auf Vertragsverletzungen seitens des Auftragnehmers hin. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Wahrnehmung vertraglicher Rechte bis hin zu Kündigung, Widerruf, Schadensersatz und Rückabwicklung geprüft werden.

Das LPBK verfügt seit 2012 über eine Interne Revision. Als prozessunabhängige Kontrollinstanz sollte sie die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der Beschaffungen des LPBK auch im MBD prüfen. Darüber hinaus sollte sie die Wirksamkeit des Internen Kontrollsystems einschließlich organisatorischer Maßnahmen prüfen und Empfehlungen dazu abgeben.

Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums

V.2 Maschinelle Verarbeitung von ELSTER-Erklärungen

Wesentliche Verfahrensschritte des maschinellen Verfahrens der Finanzverwaltung werden nicht in den Akten abgebildet. Zudem prüfen die Finanzämter elektronisch übermittelte Daten, obwohl diese Daten nicht fehlerhaft sind. Dies führt zu einem vermeidbaren Personaleinsatz.

(267) Steuererklärungen können per ELSTER¹⁰⁶ elektronisch erstellt und an das Finanzamt übermittelt werden. Dort werden die Angaben durch maschinelle Verfahren geprüft. Sind die erklärten Werte plausibel, wird der Steuerbescheid maschinell erstellt. Die personelle Prüfung durch einen Bearbeiter ist in diesen Fällen nicht nötig. Enthält die Steuererklärung hingegen prüfungsrelevante Sachverhalte, wird die maschinelle Bearbeitung unterbrochen und ein Hinweis ausgegeben. Dieser muss durch einen Bearbeiter des Finanzamts personell bearbeitet werden.

(268) Die Finanzämter des Landes bearbeiteten in den Arbeitnehmerbezirken¹⁰⁷ knapp 387.000 Steuererklärungen des Veranlagungsjahrs 2020. Davon gingen 234.000 Erklärungen per ELSTER ein. In 126.000 Fällen wurden Hinweise ausgegeben. Von den verbleibenden 108.000 Fällen ohne Hinweise konnten 49.000 Steuerbescheide maschinell erstellt werden. Bei den restlichen 59.000 Fällen wurde die maschinelle Verarbeitung unterbrochen. Sie mussten personell bearbeitet werden. Der Landesrechnungshof untersuchte in einer repräsentativen Stichprobe von 424 Fällen, weshalb diese Fälle nicht maschinell verarbeitet werden konnten.

1 Ordnungsgemäße Aktenführung

(269) Der Grundsatz ordnungsgemäßer Aktenführung in der öffentlichen Verwaltung beruht auf dem Rechtsstaatsprinzip. Eine ordnungsgemäße Aktenführung umfasst die Pflicht zur objektiven Dokumentation des wesentlichen sachbezogenen Geschehensablaufs. In der Akte sind daher alle wesentlichen Verfahrenshandlungen und -entscheidungen vollständig und nachvollziehbar abzubilden.

(270) Die eingehende Steuererklärung wird dem Steuerkonto im Finanzamt maschinell zugeordnet. Anschließend werden die in der Steuererklärung enthaltenen persönlichen Angaben, wie beispielsweise Name, Adresse und Geburtsdatum, mit denen im Steuerkonto abgeglichen. Dies erfolgt ebenfalls maschinell. Bei Abweichungen erstellt das Programm einen Hinweis und steuert den Fall zur personellen Prüfung aus. Nachdem das Finanzamt den Hinweis bearbeitet hat, wird dieser nicht mehr angezeigt und auch nicht gespeichert.

(271) Neben den Hinweisen zu den persönlichen Angaben werden auch Hinweise im Rahmen der Steuerfestsetzung ausgegeben. Diese ergehen, wenn die Werte in der

¹⁰⁶ ELSTER (**E**lektronische **S**teuer**e**rklärung) ist ein kostenloser Service der Finanzverwaltung zur elektronischen Erstellung und Übermittlung von Steuererklärungen.

¹⁰⁷ In den Arbeitnehmerbezirken des Finanzamts werden Fälle bearbeitet, in denen die Steuerpflichtigen ausschließlich Lohn-, Renten- und/oder Kapitaleinkünfte erzielen.

Steuererklärung bestimmte Kriterien erfüllen. Ändert das Finanzamt die erklärten Werte des Steuerpflichtigen, ist es möglich, dass die Kriterien nicht mehr erfüllt werden. Der zuvor ausgegebene Hinweis wird dann nicht mehr angezeigt und nicht gespeichert.

(272) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass in 386 Fällen (91 %) Hinweise ergingen. Hochgerechnet sind zwischen 52.460 und 54.417 Fälle betroffen.¹⁰⁸ In diesen Fällen ergingen Hinweise, die die Finanzämter personell bearbeiten mussten. Diese Hinweise wurden nicht gespeichert.

(273) Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist die ordnungsgemäße Aktenführung derzeit nicht sichergestellt. Die ausgegebenen Hinweise stellen einen wesentlichen Teil des Verfahrens dar. Sie sind ursächlich dafür, dass die Finanzämter den Fall hinweisbezogen personell bearbeiten. Letztlich beruhen auf ihnen die Verfahrensentscheidungen der Finanzämter. Die Speicherung der ausgegebenen Hinweise fällt daher unter die Pflicht zur objektiven Dokumentation des wesentlichen, sachbezogenen Geschehensablaufs.

(274) Die Finanzverwaltung kann nur anhand der gespeicherten Hinweise erkennen, welche Gründe für die Verfahrensunterbrechung verantwortlich waren. Insbesondere bei den Hinweisen zu den persönlichen Angaben kann die Finanzverwaltung über die Häufigkeit der ergangenen Hinweise derzeit keine Aussagen treffen. Sie kann die Gründe für die Hinweise kaum evaluieren und daher deren Anzahl und den damit verbundenen Arbeitsaufwand nicht wesentlich verringern.

(275) Der Landesrechnungshof forderte daher eine Speicherung aller Hinweise.

(276) Aus Sicht des Finanzministeriums stellen die Hinweise Arbeitsanstöße dar. Die Verfahrensentscheidungen selbst basierten auf den erklärten Daten, den zum Steuerfall vorhandenen Informationen und der entsprechenden Rechtslage. Eine künftige Speicherung aller Hinweise sieht das Finanzministerium jedoch als sinnvoll an. So sei geplant, die Hinweise zu den persönlichen Angaben zu speichern. Die Programme waren für März 2025 angekündigt.

(277) Der Landesrechnungshof hält die Speicherung aller Hinweise für obligatorisch. Die Programmeinführung begrüßt er.

2 Elektronisch vorliegende Daten

(278) Die Finanzverwaltung erhält elektronische Daten von beispielsweise den Arbeitgebern oder Sozialversicherungen. Diese übermitteln unter anderem die Lohndaten, die Versicherungsbeiträge oder auch die Daten zur Rente. Die übermittelten Daten werden im Steuerkonto des Steuerpflichtigen als sogenannte „eDaten“ gespeichert und mit den Angaben in der Steuererklärung verglichen. Bei Abweichungen wird der Fall mit einem Hinweis zur personellen Prüfung angesteuert.

(279) In 228 Fällen (54 %) wichen die vorliegenden eDaten im Steuerkonto von den Angaben in der Steuererklärung ab. Hochgerechnet sind zwischen 29.857 und

¹⁰⁸ Bezogen auf die Grundgesamtheit sind bei einer Fehlerspanne von 4 % und mit einer Wahrscheinlichkeit von 90 % zwischen 52.460 und 54.417 Fälle betroffen.

33.272 Fälle betroffen.¹⁰⁹ Die Finanzämter mussten die Angaben personell prüfen. In allen Fällen berücksichtigten sie die vorliegenden eDaten aus dem Steuerkonto. Der Landesrechnungshof stellte zu den Löhnen, den Renten sowie den Kranken- und Pflegeversicherungen in keinem einzigen Fall fehlerhafte eDaten fest.

(280) Aufgrund der sehr guten Datenbasis hielt der Landesrechnungshof eine personelle Prüfung dieser eDaten für entbehrlich und regte deren maschinelle Übernahme an. Die Finanzämter bräuchten dann diese eDaten nicht mehr zu prüfen und hätten mehr Zeit für die Prüfung von tatsächlichen steuerlichen Risiken.

(281) Das Finanzministerium teilt mit, dass die maschinelle Übernahme der eDaten einschließlich der Optimierung des Prozesses regelmäßig auf Bund-Länder-Ebene besprochen werde. Die 2024 eingesetzte Programmversion lasse eine spürbare Reduzierung der Hinweise erwarten. Auch sollen Änderungen bei der Erstellung der ELSTER-Erklärung zu einer vereinfachten Übernahme der eDaten führen.

(282) Der Landesrechnungshof untersuchte in dieser Prüfung nicht, ob die bereits getroffenen Maßnahmen ausreichen, um die Zahl entbehrlicher Hinweise zu den eDaten zu reduzieren. Er bat das Finanzministerium, sich weiterhin für eine maschinelle Übernahme der eDaten einzusetzen.

3 Prüfung der persönlichen Angaben

(283) In 134 Fällen (31 %) unterschieden sich die persönlichen Angaben des Steuerpflichtigen von den beim Finanzamt gespeicherten Angaben. Hochgerechnet sind zwischen 16.959 und 20.143 Fälle betroffen.¹¹⁰ Die maschinelle Verarbeitung wurde unterbrochen, damit die Finanzämter die Angaben überprüfen konnten. Gründe für die Abweichungen waren beispielsweise Adressänderungen, eine geänderte Bankverbindung oder geänderte Angaben zum Steuerberater. Die persönlichen Angaben in der Steuererklärung waren entweder neu oder nur anders geschrieben.

(284) Nunmehr kann der Steuerpflichtige bei der Erstellung seiner Steuererklärung mit ELSTER die im Finanzamt gespeicherten Grundinformationen abrufen. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass sich hierdurch die Fälle mit unterschiedlichen Schreibweisen erheblich reduzieren. Ändern sich jedoch die persönlichen Angaben des Steuerpflichtigen, beispielsweise aufgrund eines Umzuges, wird die maschinelle Verarbeitung weiterhin zur personellen Prüfung unterbrochen. Der Landesrechnungshof bat daher das Finanzministerium um Prüfung, ob eine maschinelle Übernahme der persönlichen Angaben des Steuerpflichtigen erfolgen kann.

(285) Das Finanzministerium weist darauf hin, dass eine derartige technische Lösung im Vorhaben KONSENS¹¹¹ in Arbeit sei. Die Entwicklung und Bereitstellung bleibe abzuwarten.

(286) Der Landesrechnungshof begrüßt die geplante Verfahrensänderung.

¹⁰⁹ Bei einer Fehlerspanne von 4 % und mit einer Wahrscheinlichkeit von 90 %.

¹¹⁰ Bei einer Fehlerspanne von 4 % und mit einer Wahrscheinlichkeit von 90 %.

¹¹¹ **Koordinierte neue Softwareentwicklung für die Steuerverwaltung** (aller Bundesländer).

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

V.3 Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums

Behörden im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums sind Fehler bei Beschaffungs- und Vergabeverfahren unterlaufen. Leistungen wurden über Jahrzehnte nicht ausgeschrieben. Damit wurde deren Wirtschaftlichkeit nicht überprüft. Die Leistungen wurden darüber hinaus dem Wettbewerb entzogen.

Im Wirtschaftsministerium durchgeführte Vergabeverfahren waren fehlerbehaftet. So waren beispielsweise der Auftragswert nicht festgelegt, die Vergabeart falsch bestimmt oder eingereichte Angebote nicht geprüft.

Bei Verträgen mit der DVZ M-V GmbH fehlten die vorgeschriebenen Preiskalkulationen. Eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit war somit nicht möglich. Die EVB-IT Formularverträge wurden so abgeändert, dass der Auftraggeber – die Landesverwaltung – schlechter gestellt wurde.

(287) Der Landesrechnungshof prüfte Buchungen der Hauptgruppen 5 und 8 des Haushaltsjahrs 2022 über alle Kapitel des Einzelplans 06 des Wirtschaftsministeriums. Diese umfassen die sächlichen Verwaltungsausgaben sowie die sonstigen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Prüfungsschwerpunkte waren die kassenrechtliche Ordnungsmäßigkeit sowie die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der in eigener Zuständigkeit durchgeführten Beschaffungs- und Vergabeverfahren. Der Landesrechnungshof zog eine qualifizierte Stichprobe¹¹² aus einer Grundgesamtheit von 18.584 Buchungen mit einem Ausgabevolumen von rund 36,4 Mio. Euro. Die Stichprobe umfasste 151 Buchungen mit Ausgaben von rund 9,3 Mio. Euro. Sie enthielt Buchungen des Wirtschaftsministeriums, des Bergamts Stralsund, des Landesamts für Straßenbau und Verkehr M-V sowie von drei Straßenbauämtern.

1 Leistungsvergaben regelmäßig ausschreiben

(288) Öffentliche Auftraggeber dürfen Aufträge für Lieferungen und Leistungen sowie für Bauleistungen grundsätzlich nur im Wege eines Vergabeverfahrens erteilen.¹¹³

(289) In vier Fällen haben die geprüften Stellen Leistungen über Jahre nicht neu ausgeschrieben und damit die Wirtschaftlichkeit dieser Vergaben über Jahrzehnte nicht überprüft. Beispielsweise stammte ein Reinigungsvertrag für Büroräume bei einem Straßenbauamt aus dem Jahr 1995.

¹¹² Das verwendete statistische Verfahren zur Auswahl der qualifizierten Stichprobe ist das „Monetary Unit Sampling“ (MUS). Je höher der Geldwert der Buchung, desto höher ist bei der Anwendung von MUS die Wahrscheinlichkeit, dass die Buchung Teil der Stichprobe wird. Ausgehend von der Stichprobe lassen sich monetäre Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit ziehen.

¹¹³ Vgl. VgG M-V und UVgO.

(290) Das Wirtschaftsministerium führte aus, dass in der Straßenbau- und Verkehrsverwaltung (SBV) ein umfassendes Vertragsmanagement aufgebaut werden würde. Für die fünf Sachverhalte seien Vergabeverfahren in der Umsetzung.

(291) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Insbesondere die Einführung eines Vertragsmanagements hält er für dringend geboten.

2 Qualität der Vergabeverfahren steigern

2.1 Vergabeart richtig auswählen

(292) Zu Beginn eines jeden Vergabeverfahrens hat der Auftraggeber die Verfahrensart zu bestimmen. Die Wahl der Verfahrensart ist abhängig vom Auftragswert. 2022 lagen die EU-Schwellenwerte bei 5.382.000 Euro (netto) für Bauaufträge und 215.000 Euro (netto) für Liefer- und Dienstleistungsaufträge. Lag der Auftragswert oberhalb der EU-Schwellenwerte, musste europaweit ausgeschrieben werden. War der Auftragswert unterhalb der EU-Schwellenwerte, reichte eine bundesweite Ausschreibung. Direktaufträge waren bis zu einem Auftragswert von 5.000 Euro (netto)¹¹⁴ möglich.

(293) In vier Fällen haben die Erhebungsstellen zu Beginn des Vergabeverfahrens die Vergabeart falsch oder gar nicht bestimmt. So wurden anstelle von förmlichen Vergabeverfahren Direktaufträge ausgelöst.

(294) In einem dieser Fälle wurde ein Direktauftrag für die Beschaffung von Diesel mit einem Auftragswert von 20.380,95 Euro (brutto) ausgelöst. Die Erhebungsstelle begründete den Direktauftrag mit der Rundverfügung des Straßenbauamts M-V Nr. 16.3/03/06 aus 2008. Diese regelt aber lediglich die örtliche Zuständigkeit für Vergaben bis 40.000 Euro. Sie enthält keine Regelung zum Vergabeverfahren.

(295) Das Wirtschaftsministerium erklärte, die Beschaffung von Diesel stelle eine Besonderheit dar, da der Dieselpreis einer täglichen, zum Teil stündlichen Preisschwankung unterliege.

(296) Da das angeführte Rundschreiben nicht einschlägig ist, müsste das Straßenbauamt dennoch in jedem Einzelfall ein förmliches Vergabeverfahren durchführen. Insoweit läuft der Verweis auf starke Preisschwankungen von Diesel am Markt ins Leere. Der Landesrechnungshof rät, die Beschaffung von Dieselkraftstoffen durch einen mehrjährigen Rahmenvertrag zu sichern oder dem für die Landesverwaltung abgeschlossenen Rahmenvertrag des Landesamts für innere Verwaltung beizutreten.

(297) Das Wirtschaftsministerium teilt mit, dass die Straßenbauverwaltung M-V bereits den Rahmenvertrag des Landesamts für Innere Verwaltung (Tankkarten für die Straßenmeistereien) nutze. Es bestehe aber auch weiterhin die Notwendigkeit, eigene Tankstellen zu betreiben.

(298) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Straßenbauverwaltung den für die Landesverwaltung abgeschlossenen Rahmenvertrag des Landesamts für innere Ver-

¹¹⁴ Vgl. § 14 Satz 1 UVgO in der Fassung von Abschnitt I Nr. 2 des 2022 geltenden Vergabeerlasses.

waltung nutzt. Gleichwohl ist auch bei der Beschaffung von Dieselmotorkraftstoff für die eigenen Tankstellen die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu einem Rahmenvertrag im Vergleich zu Einzelbeschaffungen liegt nicht vor.

(299) In einem weiteren Fall zu einem Auftragswert von 40.936,00 Euro (brutto) für eine Analyse- und Konzeptarbeit hat das Wirtschaftsministerium lediglich ein Unternehmen zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Im Aufforderungsschreiben sind die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bekannt gegeben worden. Das Angebot wurde nicht auf die Einhaltung der Eignungsnachweise und fachlichen Anforderungen an die Leistung geprüft.

(300) Der Auftrag ist dem Wettbewerb entzogen worden.

2.2 Vergabeverfahren rechtssicher durchführen

(301) Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge über Lieferungen und Leistungen haben öffentliche Auftraggeber zahlreiche Regelungen zu beachten. Hierzu zählen das Tarifreue- und Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern und entsprechende Bewirtschaftungserlasse. Darüber hinaus sind weitere verwaltungsinterne Vorschriften wie die Richtlinie für das Verfahren bei Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung (Beschaffungsrichtlinie) zu beachten.

(302) Bei 112 der 151 Fälle der Stichprobe handelte es sich um Buchungen, denen eine Lieferung oder Leistung zugrunde liegt. Sie umfassen ein Ausgabevolumen von 5,4 Mio. Euro. Der Landesrechnungshof hat diese Fälle auf Einhaltung der vergaberechtlichen, haushaltsrechtlichen und verwaltungsinternen Vorschriften geprüft.

(303) Er hat 33 Fehler in 25 Beschaffungsvorgängen festgestellt (vgl. Tabelle 18). Neben unterschiedlichen Dokumentationsmängeln fehlte bei 13 Vergaben die Mindestlohnklärung des Auftragnehmers. Wird die Anzahl der mangelbehafteten Beschaffungen auf die Grundgesamtheit hochgerechnet, ist zu erwarten, dass Beschaffungen im Gesamtwert von 2,6 Mio. Euro bis 3,8 Mio. Euro betroffen sind.¹¹⁵

Tabelle 18: Feststellungen zu Beschaffungs- und Vergabeverfahren in eigener Zuständigkeit

Fehlerarten	Anzahl
Begründung für die Beschaffungsnotwendigkeit fehlt	4
Bedarfsbeschreibung fehlt	1
Schätzung des Auftragswerts fehlt.	5
Vergabeart wurde nicht oder falsch bestimmt	4
Keine Prüfung des Angebots	6
Mindestlohnklärung lag nicht vor (bei 89 der 112 Fälle hätte eine Mindestlohnklärung vorliegen müssen.)	13

Quelle: eigene Berechnungen.

¹¹⁵ Von der im Berechnungsverfahren „Monetary Unit Sampling“ (MUS) gezogenen Stichprobe lassen sich rechnerisch monetäre Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit ziehen. Festgestellte Fehler in der Stichprobe können – bezogen auf das damit verbundene Ausgabenvolumen – mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % innerhalb des errechneten Konfidenzintervalls in der Grundgesamtheit erwartet werden.

(304) Das Wirtschaftsministerium räumte die Mängel ein. Als eine Maßnahme seien bereits vergaberechtliche Schulungen durchgeführt worden. Es verweist außerdem auf die Zentralisierung der Vergabeverfahren beim Landesamt für Straßenbau und Verkehr M-V in einem Sachgebiet und die Ausweitung der Nutzung des elektronischen Vergabemanagementsystems.

(305) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bündelung des Fachwissens beim Landesamt für Straßenbau und Verkehr M-V und die Qualifizierung der Mitarbeitenden. Es waren aber nicht nur Vergaben in der Verantwortung des Landesamts für Straßenbau und Verkehr M-V betroffen. Der Landesrechnungshof sieht die Notwendigkeit zur fachlichen Zentralisierung auch bei Vergaben innerhalb des Wirtschaftsministeriums, die nicht vom Landesamt für innere Verwaltung oder dem Landesamt für Straßenbau und Verkehr M-V durchgeführt werden.

(306) Der Landesrechnungshof weist auf die steigende Formalisierung des Vergaberechts durch die Einführung von Erklärungen der Bieter zu Mindestarbeitsbedingungen hin. Der Anspruch an das Verwaltungshandeln ist durch die zum 1. Januar 2024 eingeführte Regelung im Tariftreue- und Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern weiter gestiegen.

3 Sorgfaltspflicht bei der kassenrechtlichen Ordnungsmäßigkeit und Richtigkeit der Buchungsbelege sichern

(307) Der Landesrechnungshof hat die korrekte Zuordnung der Ausgaben zum Haushaltstitel, die Vollständigkeit des Zahlungsvorgangs, den Zeitpunkt der Zahlung und die rechtliche Befugnis zur Zahlungsanordnung geprüft.

Tabelle 19: *Kassenrechtliche Ordnungsmäßigkeit und Richtigkeit der Buchungsbelege*

Fehlerarten	Anzahl
Die Buchungen erfolgten nicht beim sachlich richtigen Haushaltstitel.	2
Die für die Auszahlung vorgelegten zahlungsbegründenden Unterlagen waren nicht vollständig.	2
Zahlung nach Fälligkeit	14
Die Auszahlungsanordnung wurde nicht vom Unterschriftsberechtigten unterzeichnet.	1
Die Auszahlungsanordnungen wurden ohne Datumsangabe unterzeichnet.	3

Quelle: eigene Berechnung.

(308) Die 22 Fehler (vgl. Tabelle 19) bezogen sich auf Vorgänge mit einem Ausgabevolumen von 629.271 Euro. Hochgerechnet auf die Grundgesamtheit sind Ausgaben von 2,1 Mio. Euro bis 3,1 Mio. Euro fehlerbehaftet.¹¹⁶

(309) Der Landesrechnungshof weist auf die Notwendigkeit der Sicherung von Organisationsabläufen und der ordnungsgemäßen Aktenführung zur Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns von der Bedarfsfeststellung bis hin zur Rechnungslegung

¹¹⁶ Von der im Berechnungsverfahren „Monetary Unit Sampling“ (MUS) gezogenen Stichprobe lassen sich rechnerisch Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit ziehen. Festgestellte Fehler in der Stichprobe können – bezogen auf das damit verbundene Ausgabenvolumen – mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % innerhalb des errechneten Konfidenzintervalls in der Grundgesamtheit erwartet werden.

hin. Er erwartet, dass das Wirtschaftsministerium in geeigneter Weise Maßnahmen zur Qualitätssteigerung umsetzt.¹¹⁷

4 EVB-IT Verträge verbindlich anwenden und Preiskalkulationen der DVZ M-V GmbH anfordern

(310) In der Stichprobe fanden sich acht Fälle, denen EVB-IT-Dienstverträge mit und - Leistungsscheine der DVZ M-V GmbH zugrunde lagen. Diese Verträge beziehungsweise Leistungsscheine hatten ein Ausgabevolumen von rund 0,9 Mio. Euro.

(311) In vier der acht Fälle enthielten die von der DVZ M-V GmbH verwendeten Geschäftsbedingungen für Hardwarekauf Abweichungen vom EVB-IT-Kaufvertrag. Die Abweichungen gegenüber den EVB-IT-Verträgen stellen die Landesverwaltung schlechter. So wurde das Zahlungsziel auf 14 Tage anstelle der 30 Tage der EVB-IT-Kauf-AGB nach Zugang einer prüffähigen Rechnung reduziert. Die Entsorgung beziehungsweise das Recycling der Verpackungen waren nicht kostenfrei.

(312) Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr M-V nahm bislang an, dass die Ergänzungen und Änderungen der AGB durch die DVZ M-V GmbH mit den aufsichtsführenden Ministerien abgestimmt worden seien.

(313) Das Wirtschaftsministerium stimmt dem Prüfungsergebnis des Landesrechnungshofes insoweit zu, dass die EVB-IT-Verträge zu nutzen seien. Es widerspricht jedoch der Einschätzung, dass mit den Anpassungen in der Anlage zum EVB-IT-Vertrag eine Schlechterstellung des Auftraggebers verbunden sei.

(314) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung der Änderungen von EVB-IT Verträgen und -AGBs.

(315) Den Angeboten der DVZ M-V GmbH war in vier Fällen keine gemäß der gesetzlichen Grundlage des DVZG M-V¹¹⁸ erforderliche Kalkulation der Selbstkostenpreise beigefügt. Mangels vorliegender Preiskalkulation kann die Wirtschaftlichkeit der Geschäfte nicht nachvollzogen werden.

(316) Über vergleichbare Ergebnisse hat der Landesrechnungshof bereits in seiner Prüfung „Ordnungsmäßigkeit des Vollzuges des DVZ-Gesetzes – Teil 2 Umsetzung durch die Landesverwaltung“¹¹⁹ berichtet.

(317) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Finanzministerium, eine äquivalente Regelung wie die der Verwaltungsvorschrift Nr. 3.1.1 zu § 55 Bundeshaushaltsordnung zu schaffen. Hiernach ist die Nutzung der jeweils gültigen EVB-IT-Verträge für die Bundesverwaltung zwingend.

¹¹⁷ Vgl. Positionspapier Aktenführung und E-Akte der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Stand: September 2020.

¹¹⁸ Vgl. § 3 Abs. 1 DVZG M-V in Verbindung mit der Verordnung PR Nr. 30/53.

¹¹⁹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, S. 134 ff.

Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt

V.4 Durchführung von Feldbestandsprüfungen im Rahmen der Saatenanerkennung

Der Landesrechnungshof prüfte die Organisation, Durchführung und Abrechnung der jährlich stattfindenden Feldbestandsprüfungen sowie die Erhebung der Gebühren.

Das Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern verzichtet jährlich unter anderem auf Gebühreneinnahmen von mindestens 100.000 Euro für Amtshandlungen im Zusammenhang mit der Saatenanerkennung. Ursache dafür ist, dass das zuständige Landwirtschaftsministerium die Berechnungsgrundlage – die Land- und Ernährungswirtschaftskostenverordnung – seit neun Jahren nicht an die Kostenentwicklung angepasst hat. Einen 2021 erarbeiteten Änderungsentwurf setzte es nicht in Kraft.

Obwohl es sich um eine fachspezifische und sehr anspruchsvolle Aufgabe handelt, zahlte das Landesamt den amtlich anerkannten Feldbestandsprüfern eine Entschädigung, die gerade den gesetzlichen Mindestlohn erreichte beziehungsweise sogar darunter lag. Dies erschwert das Akquirieren dringend benötigter neuer Honorarkräfte.

Die Daten und die IT-Infrastruktur sowie die IT-Anwendungen in den Verfahren waren nicht vor Manipulation sowie ungewollten oder fehlerhaften Änderungen und Löschungen geschützt. Damit war die Integrität der Daten insgesamt nicht sichergestellt.

(318) Gesundes und leistungsfähiges Saat- und Pflanzgut ist Voraussetzung für einen rentablen Pflanzenbau. Erst mit einem amtlichen Anerkennungsattest darf der Händler sein Saat- und Pflanzgut in den Verkehr bringen.

Die Voraussetzungen für die Anerkennung von Saat- und Pflanzgut sind im Saatgutverkehrsgesetz definiert. Das Anerkennungsverfahren besteht aus zwei Teilen.

Zunächst werden die Feldbestände auf den Vermehrungsflächen, auf denen Saat- oder Pflanzgut erzeugt werden soll, besichtigt und geprüft (Feldbestandsprüfung). Im zweiten Teil wird das Saat- oder Pflanzgut selbst auf seine Beschaffenheit geprüft, zertifiziert und in den Verkehr gebracht (Beschaffenheitsprüfung). Je nach Einhaltung der gesetzlichen Normen wird jeweils ein Anerkennungs- oder Ablehnungsbescheid erlassen.

(319) Zuständige Anerkennungsstelle für Saat- und Pflanzgut in Mecklenburg-Vorpommern ist das Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern (LALLF) – Pflanzenschutzdienst.

(320) Der Landesrechnungshof prüfte die Organisation, Durchführung und Abrechnung der jährlich stattfindenden Feldbestandsprüfungen sowie die Erhebung der Ge-

bühren. Seine Prüfung bezog sich auf 2022. In diesem Jahr waren sechs Mitarbeitende des LALLF und 45 amtlich anerkannte private Feldbestandsprüfer auf 26.831 Hektar Vermehrungsflächen eingesetzt. Diese Vermehrungsflächen teilten sich auf ca. 3.000 Vorhaben in ca. 250 Vermehrungsbetrieben auf. Aufgrund des Datenumfanges hatte der Landesrechnungshof eine Stichprobe gezogen. Diese umfasste alle Prüfungen von elf Feldbestandsprüfern.

1 Gebühren nicht kostendeckend

(321) Die obersten Landesbehörden werden regelmäßig im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans aufgefordert, sämtliche Gebühren auf ihre Kostendeckung zu überprüfen und grundsätzlich bis zur Erreichung einer vollständigen Kostendeckung zu erhöhen und danach jährlich anzupassen.

1.1 Aktualisierung der Kostenverordnung überfällig

(322) Für die Amtshandlungen im Zusammenhang mit der Anerkennung von Saat- und Pflanzgut erhebt das LALLF Gebühren. Grundlage ist die Land- und Ernährungswirtschaftskostenverordnung (LEKostVO M-V).

(323) Die LEKostVO M-V trat am 17. November 2015 in Kraft.

Einen 2021 erarbeiteten Änderungsentwurf setzte das zuständige Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt nicht in Kraft.

Nicht angepasst hat das Landwirtschaftsministerium insgesamt ca. 160 Gebührentatbestände.

Betroffen sind neben den geprüften Gebühren für die Feldbestandsprüfung weitere Gebühren für Amtshandlungen der Verwaltung in der Landwirtschaft. Beispiele hierfür sind Gebührentatbestände für Amtshandlungen in den Bereichen Tierzucht, Ökologischer Landbau, Futtermittel oder Aus-, Fort- und Weiterbildung.

In der Ernährungswirtschaft werden gebührenpflichtige Amtshandlungen beispielsweise in den Bereichen Milchwirtschaft, Eier-, Geflügel- oder Fleischwirtschaft, bei Obst und Gemüse oder für die Fischereiwirtschaft erbracht.

Alle diese Gebührensätze wurden somit seit neun Jahren nicht an gestiegene Kosten angepasst. Obgleich ein Änderungsentwurf der LEKostVO M-V 2021 erarbeitet worden war, setzte das Landwirtschaftsministerium diesen nicht in Kraft. Dies führte und führt im Ergebnis jährlich zu Einnahmeverlusten in allen Geltungsbereichen der Verordnung.

(324) Neben der Erhöhung der Gebührensätze beabsichtigte das LALLF mit seiner Zuarbeit zum Änderungsentwurf der LEKostVO M-V, die Gebührentatbestände zu vereinheitlichen. Zudem hatte es deren Anzahl reduziert. Dies sollte zu Verwaltungsvereinfachungen und dadurch zu Kostenersparnissen führen.

(325) Das Landwirtschaftsministerium bestätigt die Feststellungen. Es prüfe derzeit organisatorische Änderungen, um die Anpassung der unterschiedlichen Kostenverordnungen im Geschäftsbereich schneller und regelmäßiger vornehmen zu können.

(326) Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen zur Kenntnis. Er stellt fest, dass das Landwirtschaftsministerium eine geänderte LEKostVO M-V bis Januar 2025 nicht in Kraft gesetzt hat. Somit sind die Rechtsgrundlagen für eine ausreichende Einnahmeerhebung noch immer nicht erlassen. Dem Land entgehen so weiterhin jährlich Einnahmen in erheblicher Größenordnung. Die vorgesehenen Vereinfachungen bei den Feldbestandsprüfungen konnten nicht umgesetzt werden.

Das Landwirtschaftsministerium ist aufgefordert, sämtliche Gebühren bis zur Erreichung der Kostendeckung zu erhöhen. Die LEKostVO M-V ist umgehend anzupassen.

1.2 Mindereinnahmen bei Feldbestandsprüfungen

(327) 2022 erhob das LALLF Einnahmen von 413.701,75 Euro für die Feldbestandsprüfungen. Allein 2022 führte das Nicht-In-Kraft-Setzen der 2021 geänderten LEKostVO M-V zu Mindereinnahmen von mindestens rd. 100.000 Euro. Dieser Betrag ergibt sich allein aus der geplanten Erhöhung der Anmeldegebühr und der Grundgebühr.

Für eine Stichprobe von 53 Feldbestandsprüfungen, bei denen Gebührentatbestände vergleichbar waren, ergab eine Vergleichsrechnung der 2022 tatsächlich erhobenen Gebühren mit den auf Basis des Änderungsentwurfs aus 2021 ermittelten Gebühren eine nicht realisierte Einnahmeerhöhung von 43,0 %.

(328) Das Landwirtschaftsministerium teilt mit, die Feststellungen in Bezug auf die dargestellten Mindereinnahmen am Beispiel der Gebühren für Feldbestandsprüfungen seien zutreffend. Es treibe daher die Verabschiedung der Kostenverordnung mit großem Nachdruck voran.

(329) Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis. Gleichwohl ist die geplante Anpassung der Kostenverordnung bislang nicht umgesetzt.

2 Amtlich anerkannte Feldbestandsprüfer

(330) Neben Mitarbeitenden des LALLF waren 2022 mit der Durchführung der Feldbestandsprüfungen 45 amtlich anerkannte private Feldbestandsprüfer beauftragt.

2.1 Befähigung nicht belegt

(331) Für die amtliche Anerkennung der Feldbestandsprüfer sind diese theoretisch zu unterweisen und einzuarbeiten. Zudem müssen sie eine Prüfung bestehen.

(332) Das LALLF beauftragte beziehungsweise setzte Feldbestandsprüfer ein, die die formalen Voraussetzungen an ihren Einsatz nicht erfüllten beziehungsweise deren Eignung aufgrund von Vorkenntnissen nicht dokumentiert war. Die Art und Weise ihrer Einarbeitung war nicht beschrieben.

(333) Das Landwirtschaftsministerium bestätigt die Feststellung. Für die Einarbeitung und Prüfung neuer Feldbestandsprüfer werde ein entsprechendes Konzept erstellt. Die Befähigungsnachweise würden künftig dokumentiert.

(334) Der Landesrechnungshof begrüßt die vorgesehenen Änderungen. Er verweist darauf, dass die Entscheidung eines Feldbestandsprüfers wirtschaftliche Auswirkungen

gen auf Andere hat. Sie setzt u. a. solide Fachkenntnisse, ein klares Urteilsvermögen und sicheres Beherrschen der Vorschriften voraus. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass das Verfahren zur Befähigung der amtlich beauftragten Feldbestandsprüfer verbessert wird.

2.2 Entschädigung unter Mindestlohn

(335) Die amtlich anerkannten Feldbestandsprüfer werden für ihre Tätigkeit gemäß einer Honorarordnung entschädigt.

(336) Das LALLF zahlte ihnen 2022 eine Entschädigung, die gerade den gesetzlichen Mindestlohn erreichte beziehungsweise sogar darunter lag. Dies, obwohl es sich um eine fachspezifische und sehr anspruchsvolle Aufgabe handelt. Die geringe Entschädigung erschwert auch das Akquirieren dringend benötigter neuer Honorarkräfte.

(337) Das Landwirtschaftsministerium teilt mit, es läge bereits eine angepasste Honorarordnung vor. Bisher habe diese nicht in Kraft treten können, da die dafür erforderlichen Mehreinnahmen durch gleichermaßen erhöhte Gebühren fehlten.

(338) Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis. Diese bestätigt eine der Folgen aus der nicht vollzogenen Gebührenanpassung in der LEKost-VO M-V.

3 IT-Verfahren nicht geschützt

(339) Sollen IT-(Vor-)Verfahren mit Buchführungsverfahren verknüpft werden, sind bei deren Entwicklung und Betrieb u. a. die allgemeinen Grundsätze bei der Erfassung, Verarbeitung, Ausgabe und Aufbewahrung der buchführungs- und rechnungslegungsrelevanten Daten (Buchungen) gemäß Handelsgesetzbuch zu erfüllen.

(340) Bei den Anerkennungsverfahren nach dem Saatgutverkehrsgesetz setzt das LALLF IT-(Vor-)Verfahren für die Belegung der Einzahlungs- und Auszahlungsbuchungen ein. Dabei handelt es sich um das webbasierte Fachanwenderverfahren „SaproKapro12“ und das Labor-Informations- und Managementsystem „lisa.lims“. Außerdem nutzt das LALLF teilweise digital geführte Dienstreisetagebücher der Feldbestandsprüfer im Excel-Format. In „lisa.lims“ werden Gebührenbescheide und Honorarabrechnungen erstellt. Die daraus entstehenden Zahlungsdaten werden über eine elektronische Schnittstelle an das Landes-HKR-Verfahren „ProFiskal“ übergeben.

(341) Derzeit sind die Daten und die IT-Infrastruktur sowie die IT-Anwendungen in den Verfahren nicht vor Manipulation sowie ungewollten oder fehlerhaften Änderungen und Löschungen geschützt. Damit ist die Integrität der Daten insgesamt nicht sichergestellt.

(342) Das Landwirtschaftsministerium teilt mit, die Feststellungen seien zutreffend. Mehrere Ursachen seien inzwischen teilweise behoben oder würden umgehend abgestellt. „SaproKapro12“ sei basierend auf einer Ländervereinbarung im Auftrag von elf Anerkennungsstellen programmiert worden. Das LALLF werde erforderliche Anpassungen in die alljährlichen Nutzerberatungen einbringen. Weiterhin werde sich

das LALLF ein Alternativprogramm aus Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ansehen und evaluieren.

(343) Der Landesrechnungshof begrüßt die beabsichtigten Aktivitäten.

V.5 Umsetzung des Konzepts zum Schutz und zur Nutzung der Moore als Teil der Klimaschutzstrategie des Landes – ausgewählte Maßnahmen

Das Landwirtschaftsministerium hatte das Moorschutzkonzept aus 2009 bis zum Ende 2024 nicht fortgeschrieben, obwohl es lediglich Zielvorgaben bis 2020 enthielt.

Die Zwischenbilanz 2015 wurde nicht zur begleitenden Erfolgskontrolle genutzt. Das Landwirtschaftsministerium hatte somit den Zeitpunkt und die Chance verpasst, rechtzeitig nachzusteuern und ggf. erfolgversprechendere Vorgehensweisen zu etablieren.

Das Moorschutzkonzept war kaum überprüfbar. Es fehlten klar formulierte Ziele und Zielgrößen. Eine Bewertung der Fortschritte gestaltete sich daher schwierig. Außerdem war die Datenbasis veraltet und es gab uneinheitliche Bezugsgrößen.

Das bedeutendste Ziel, trocken gelegte Moore wieder zu vernässen, wurde nur zu etwa 30 % erreicht.

Die Förderung von Moorschutzvorhaben mittels Naturschutzförderrichtlinie war nicht zufriedenstellend.

Das Landwirtschaftsministerium hat die Potenziale der ökologischen Wertpapiere „MoorFutures“ nicht ausreichend genutzt.

(344) Mecklenburg-Vorpommern ist ein moorreiches Land. 12,5 % der Landesflächen entfallen auf Moore; viele davon sind trocken. Entwässerte Moore setzen u. a. das Treibhausgas CO₂ frei. In Mecklenburg-Vorpommern sind das fast 30 % der gesamten Emissionen des Landes. Intakte Moore hingegen binden CO₂ in erheblichem Umfang. Sie können entscheidend helfen, die angestrebte Treibhausgasneutralität des Landes bis 2040 zu erreichen.

Darüber hinaus sind Moore Wasserspeicher der Landschaft, filtern das Wasser und dienen der Grundwasserneubildung.

(345) Aus diesen Gründen hat sich Mecklenburg-Vorpommern das Ziel gesetzt, Moore zu schützen, zu entwickeln und wiederherzustellen. Das Land verabschiedete 2000 ein Moorschutzkonzept, welches 2009 mit dem „Konzept zum Schutz und zur Nutzung der Moore“ (Moorschutzkonzept) fortgeschrieben wurde. Es enthält Ziele, die bis 2020 umgesetzt werden sollten. 2015 zog das Landwirtschaftsministerium eine Zwischenbilanz zur Umsetzung des Konzepts.

(346) Der Landesrechnungshof prüfte 2023 die Fortschritte bei der Umsetzung des Moorschutzkonzepts, die Umsetzung von Moorschutzmaßnahmen mit Hilfe von Fördermitteln sowie den Einsatz des Ökowertpapiers „MoorFutures“ im Land.

1 Neuausrichtung zum Moorschutz fehlte

(347) Das Moorschutzkonzept formuliert Ziele, die bis 2020 erreicht werden sollten. Eine Fortschreibung des Moorschutzkonzepts beziehungsweise eine neu ausgerichtete Moorschutzstrategie gab es bis Ende 2024 nicht.

(348) Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, es habe 2022 mit der Erarbeitung einer neuen Strategie begonnen und dazu eine Taskforce Moorschutz gegründet. Ziel sei es, neben der Verwaltung und Wissenschaft auch zivilgesellschaftliche Akteure, wie beispielsweise den Bauernverband oder die Landwirte, am Gesamtprozess zu beteiligen. Die Ergebnisse aus den fünf Arbeitsgruppen seien in den Entwurf einer neuen Landnutzungsstrategie eingeflossen. Eine Veröffentlichung sei für 2024 vorgesehen.

(349) Am 9. Januar 2025 veröffentlichte das Landwirtschaftsministerium die „Strategie zum Schutz und zur Nutzung der Moore“. Dies begrüßt der Landesrechnungshof. Er erkennt an, dass infolge geänderter umweltpolitischer und rechtlicher Rahmenbedingungen ein neuer strategischer Ansatz erarbeitet werden musste. Gleichwohl wäre ein frühzeitiger Beginn der Konzept- beziehungsweise Strategieerarbeitung angezeigt gewesen.

2 Zwischenbilanz nicht genutzt

(350) Zum Moorschutzkonzept sind begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie dienen vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen der Entscheidung, ob und wie die Maßnahmen fortgeführt werden.

(351) Das Landwirtschaftsministerium hatte 2015 eine Zwischenbilanz vorgelegt. Diese orientierte sich an den im Moorschutzkonzept formulierten Maßnahmevorschlägen und zeigte den Fortgang der Arbeiten. Es handelte sich um eine Sachstandsdarstellung. Die Zwischenbilanz enthielt keinen Abgleich mit den Zielen des Konzepts.

Der Landesrechnungshof vermisste vor allem eine Gegenüberstellung mit den Zielen aus dem Moorschutzkonzept und eine Bewertung der Ergebnisse. Zu diesem Zeitpunkt wäre bereits deutlich geworden, dass grundlegende Ziele nicht erreicht werden können. Das Landwirtschaftsministerium hat somit versäumt, rechtzeitig nachzusteuern und ggf. erfolgversprechendere Vorgehensweisen zu etablieren.

(352) Das Landwirtschaftsministerium bestätigt die Feststellungen. Es weist darauf hin, dass das Ziel der Zwischenbilanz nicht die Evaluierung des Moorschutzkonzepts gewesen sei. Vielmehr sei diese zur Untersetzung eines Treffens des Agrarausschusses entstanden. Künftig werde die Moorschutz- und Landnutzungsstrategie durch ein landesweites Monitoring begleitet. Im Rahmen des anstehenden Klimaschutzgesetzes solle sie regelmäßig überprüft werden.

(353) Der Landesrechnungshof ist weiterhin der Ansicht, dass die Informationen aus der Zwischenbilanz hätten genutzt werden müssen, um den Stand der Umsetzung der Maßnahmen mit den Zielen aus dem Moorschutzkonzept abzugleichen und die

Ergebnisse zu bewerten. Bereits 2015 war offensichtlich, dass die Ziele des Moorschutzkonzepts auf dem gewählten Weg nicht erreichbar waren. Das Landwirtschaftsministerium hätte schon zu diesem Zeitpunkt nachsteuern müssen. Die Absicht, die Überprüfung der Zielerreichung mit dem noch zu beschließenden Landes Klimaschutzgesetz festzuschreiben, begrüßt der Landesrechnungshof.

3 Ermittlung des Umsetzungsstands schwierig

(354) Ziele müssen abrechenbar sein. Dazu werden Instrumente oder Verfahren benötigt, mit denen Veränderungen beziehungsweise Fortschritte beim Erreichen der Ziele dokumentiert und bewertet werden können.

(355) Als Vorbereitung auf die Fortschreibung des Moorschutzkonzepts evaluierte das Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG) das Moorschutzkonzept 2009. Dies dauerte ca. ein Jahr. Das Ergebnis der Evaluierung lag dem Landwirtschaftsministerium 2022 vor. Bei der Evaluierung selbst gab es Probleme, die Zielvorgaben mit den erreichten Ergebnissen abzugleichen. Ursachen dafür waren:

- Die Ziele waren nicht konkret formuliert beziehungsweise nicht klar voneinander abgegrenzt.
- Zielwerte fehlten.
- Die zum Abgleich heranzuziehenden Daten waren
 - veraltet (Biotopverzeichnis mit bis zu 20 Jahre alten Daten) oder
 - unvollständig (GIS-Datensatz Moorschutzprojekte).
- Daten wurden dezentral geführt und waren schwer verfügbar (privat initiierte Moorschutzprojekte, Kompensations- und Ersatzmaßnahmen).

(356) Das Landwirtschaftsministerium bestätigt die aufgezeigten Probleme. Es nehme die Empfehlung auf, bereits bei der Festsetzung konkreter Ziele in der Konzeption die Art und Weise der Umsetzung der Maßnahmen und deren Dokumentation in den Blick zu nehmen. Die Defizite im Datenbestand seien auch aus Sicht des Landwirtschaftsministeriums dringend zu beheben. Mittel dazu seien im Haushalt bereits vorgesehen. Es bedürfe weiterer Sachmittel und personeller Ressourcen, um eine Aufarbeitung und fortlaufende Aktualisierung zu schaffen.

(357) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Landwirtschaftsministerium seine Empfehlungen zur Schaffung der Voraussetzungen für Erfolgskontrollen aufgegriffen hat. Er unterstreicht in diesem Zusammenhang erneut die Bedeutung aktualisierter Biotopdaten.

4 Basisdaten Moorbodenfläche unterschiedlich

(358) Die Minderungspotenziale von Treibhausgasen werden flächenbezogen ermittelt. Deshalb ist die Bezugsgröße der Gesamtmoorbodenfläche für die Zielvorgaben und die Evaluierung bedeutsam. Zudem muss sie konstant bleiben.

(359) Die Angaben zu den Moorbodenflächen des Landes in verschiedenen Veröffentlichungen des Landwirtschaftsministeriums und des LUNG differieren um bis zu 17.785 ha (ca. 6 %). Grund für die Differenzen sind unterschiedliche Definitionen des Begriffs Moor.

(360) Das Landwirtschaftsministerium teilt mit, in der neuen Strategie werde das Thema „*einheitliche Begriffsdefinitionen*“ aufgegriffen und darauf hingewirkt, insbesondere die Bezugsgröße Gesamtmoorbodenfläche einheitlich festzustellen. Dazu seien u. a. intensive Abstimmungen mit der Landesforstanstalt und dem LUNG erfolgt.

(361) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Landwirtschaftsministerium die Hinweise zur Feststellung der Gesamtmoorbodenfläche als Bezugsgröße aufgenommen hat.

5 Kernziel Wiedervernässung verfehlt

(362) In seiner Evaluierung 2022 bilanzierte und interpretierte das LUNG den Umsetzungsstatus von 25 Kernzielen des Moorschutzkonzepts. Im Ergebnis bewertete das LUNG 13 Ziele als erreicht. Dabei handelt es sich vor allem um moorschutzbegleitende Maßnahmen wie Beratungsangebote oder Pilotprojekte. Die übrigen 12 Ziele wurden nicht erreicht. Darunter die wichtigste Kenngröße für die Umsetzung des Moorschutzes – die landesweit wiedervernässen Flächen auf Moorstandorten. Ziel war es, zwischen 2010 und 2020 eine Fläche von 49.000 ha wieder zu vernässen. Tatsächlich wurde nur rd. ein Drittel des Zielwerts (rd. 15.000 ha) revitalisiert. Selbst wenn die seit 1991 insgesamt wiedervernässete Moorbodenfläche von 34.673 ha betrachtet wird, wurde das Konzeptziel immer noch deutlich verfehlt.

Das Umsetzungstempo ist zu gering, um die angestrebten Ziele zu erreichen.

(363) Das Landwirtschaftsministerium bestätigt die Feststellungen. Derzeit würden umfangreiche Vorkehrungen getroffen, um zukünftig auf die notwendige „*Wiedervernässungsgeschwindigkeit*“ zu kommen. Diese umfassten sowohl die Erhöhung der finanziellen Mittel, moorspezifische Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, wie auch den Aufbau beziehungsweise die Stärkung von Institutionen und zusätzliche Stellen bei den Wasser- und Bodenverbänden und den Staatlichen Ämtern für Landwirtschaft und Umwelt. Letztendlich werde mit dem Landesklimaschutzgesetz, dem Klimaschutzmaßnahmenkatalog und der Moorschutz- und Landnutzungsstrategie auch eine strategische Basis zur Zielerreichung gesetzt.

(364) Der Landesrechnungshof begrüßt die angeführten Maßnahmen. Er erkennt an, dass das Landwirtschaftsministerium die Rahmenbedingungen für eine künftig umfangreichere Wiedervernässung von Moorböden schaffen will und die Voraussetzungen zur Gestaltung der Umsetzungsprozesse auf den Weg gebracht hat. Der Landesrechnungshof mahnt in diesem Zusammenhang an, die Fertigstellung des Landesklimaschutzgesetzes voranzutreiben.

6 Förderung mit Naturschutzförderrichtlinie nicht optimal

(365) Maßnahmen zur Wiederherstellung von Feuchtgebieten und Mooren sowie Studien zum Moorschutz konnten zu 100 % über die Naturschutzförderrichtlinie gefördert werden.¹²⁰ In der Förderperiode 2014 bis 2020/2022 standen rd. 20 Mio. Euro für die Wiederherstellung und rd. 4,3 Mio. Euro für Studien zur Verfügung.

(366) Ende 2022 waren von den bewilligten Vorhaben nur rd. 40 % der Maßnahmen und rd. 11 % der Studien fertiggestellt. Entsprechend gering war der Mittelabfluss. Auch war der Zuwachs an vernässten Moorbodenflächen, gemessen am Konzeptziel, in dieser Förderperiode minimal.

(367) Ursachen für den nicht zufrieden stellenden Verlauf des Fördergeschehens sah der Landesrechnungshof im Mangel an fachlicher Beratungskapazität für eine solide Vorbereitung der Maßnahmen sowie in der Organisation der Bearbeitung der Fördervorgänge.

Darüber hinaus war die Naturschutzrichtlinie als Instrument zur primären Unterstützung von CO₂-Minderungsmaßnahmen nicht optimal ausgerichtet. Denn die Richtlinie hatte hauptsächlich die Erhaltung und Wiederherstellung der Biodiversität zum Ziel. Dementsprechend wurde die Förderkulisse gestaltet. So durften Maßnahmen nur auf Flächen gefördert werden, die sich in Natura 2000 und sonstigen Gebieten mit hohem Naturwert befinden. Dies trifft jedoch nur auf ca. die Hälfte der in Mecklenburg-Vorpommern liegenden Moorflächen zu. Auf Flächen außerhalb dieser Gebietskulisse konnte nicht gefördert werden.

Ebenso entsprach die Standardzweckbindungsfrist von 12 Jahren in der Naturschutzförderrichtlinie nicht der Intention des Moorschutzes. Entwässerte Moore müssen dauerhaft wiedervernässt werden.

Der Landesrechnungshof regte an, die Förderung umzugestalten. Moorschutzmaßnahmen sollten aus der Naturschutzförderung heraus gelöst werden. Dadurch eröffnen sich Möglichkeiten, die Förderbedingungen zielgenauer auf die Fördergegenstände Wiedervernässung und Moorschutz auszurichten. Außerdem sollte die Projektlaufzeit auf mindestens 50 Jahre ausgelegt sein.

(368) Das Landwirtschaftsministerium teilt mit, es habe bereits einige Empfehlungen des Landesrechnungshofes umgesetzt. Es gebe nunmehr eine eigenständige Moorschutz-Richtlinie. Für eine bessere Beratung, Unterstützung und Koordinierung von Antragstellungen sei eine Moorschutzagentur eingerichtet worden. Die Aufgaben der Bewilligungsbehörde seien neu organisiert worden. Zudem sei die Förderkulisse erweitert worden. Investive Moorschutzmaßnahmen würden inzwischen zusätzlich über EFRE-Mittel gefördert werden können oder im Bereich Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen „*Moorschonende Stauhaltung*“ im Rahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik.

¹²⁰ Richtlinie für die Förderung von Vorhaben des Naturschutzes (Naturschutzförderrichtlinie – NatSch-FöRL M-V) vom 23. Februar 2017, AmtsBl. M-V, S. 141.

(369) Der Landesrechnungshof begrüßt sowohl die organisatorischen Änderungen zur Vorbereitung und Umsetzung von Wiedervernässungsvorhaben als auch die Erweiterung der finanziellen Unterstützungsmaßnahmen.

7 „MoorFutures“ zu wenig genutzt

(370) „MoorFutures“ sind vom Land Mecklenburg-Vorpommern entwickelte ökologische Wertpapiere, mit deren Kauf sich Privatpersonen und Unternehmen freiwillig an der Finanzierung eines konkreten Wiedervernässungsprojekts beteiligen können.

Das Land setzte zwischen 2011 und 2019 drei solcher Projekte um. Seither ist es nicht gelungen, neue Projekte zu entwickeln.

Der Landesrechnungshof sieht darin eine vergebene Chance, alternative Finanzierungsquellen für den Moorschutz zu generieren. Das Landwirtschaftsministerium verzichtet zudem auf ein wichtiges Kommunikationsinstrument. Der Verkauf der „MoorFutures“ ist öffentlichkeitswirksam und bringt das Anliegen des Moorschutzes/Klimaschutzes in das Bewusstsein der Menschen.

(371) Das Landwirtschaftsministerium bestätigt die Feststellungen. Ursächlich seien die langen Vorlaufzeiten von Moorwiedervernässungsprojekten. Ein viertes Projekt sei inzwischen umgesetzt. Möglichkeiten, das Angebot zu verbessern, sehe das Landwirtschaftsministerium in Folgendem:

- Die weiterentwickelten „MoorFuturesflex“ würden mit Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen gekoppelt. So könnten beispielsweise auf grundsätzlich zur Wiedervernässung geeigneten Flächen Projekte zur moorschonenden Stauhaltung durchgeführt und Paludikulturen¹²¹ angebaut werden. Für die Kopplung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen mit den „MoorFuturesflex“ kämen Projekte mit hohen Investitionskosten zur Anhebung des Wasserstands in Frage.
- Landwirtschaftliche Betriebe könnten durch die Nutzung der Beratungsinfrastruktur befähigt werden, kleinere Projekte selbst umzusetzen.

(372) Der Landesrechnungshof begrüßt die benannten Initiativen zur Fortsetzung des Einsatzes von „MoorFutures“ zur Wiedervernässung von Moorböden im Land.

¹²¹ Paludikulturen ermöglichen die standortangepasste nasse landwirtschaftliche Nutzung von wiedervernässten Moorböden. Zum Anbau eignen sich nachwachsende Rohstoffe wie Schilf, Röhricht, Großseggenried und Torfmoose.

Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Sport

V.6 Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen an kommunalen und vereinseigenen Sportstätten

Das Land fördert Investitionen in Sportstätten nach wie vor ohne erkennbare Strategie. Ihm fehlen unverändert konzeptionelle Grundlagen und konkrete Ziele. Es verfügt weiterhin nicht über einen aktuellen Überblick zu den Sportstätten im Land. Der Förderbedarf kann daher nicht ermittelt werden. Projektauswahlkriterien sind zu überarbeiten und einheitlich anzuwenden.

(373) Der Landesrechnungshof hat eine Nachschau zu seiner Prüfung „Zuwendungen für Investitionsbaumaßnahmen an kommunalen und vereinseigenen Sportstätten“¹²² aus 2014/2015 durchgeführt. Die Zuständigkeit für Sport lag damals beim Innenministerium.

(374) Geprüfte Stelle bei dieser Nachschau war das nunmehr seit 2019 für Sport zuständige Sozialministerium.¹²³ Dieses verzichtete auf eine Stellungnahme.

Die Förderstruktur richtete sich unverändert nach der Herkunft der Fördermittel und nach den Zuwendungsempfängern. Die im Zeitraum der Nachschauprüfung geltende Förderrichtlinie¹²⁴ unterscheidet zwei Förderbereiche:

- Förderbereich I: Förderung im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie
- Förderbereich II: Förderung mit Landes- und Bundesmitteln.

(375) In beiden Förderbereichen zählten insbesondere Kommunen und gemeinnützige Sportorganisationen, die Mitglied des Landessportbunds sind (Vereine), zu den Zuwendungsempfängern.

1 Sportstättenbauförderung in M-V: Quo vadis?

1.1 Konkrete Ziele formulieren

(376) Fördermittel sind zielgerichtet, bedarfsgerecht, planvoll und wirksam einzusetzen. Die Ziele der Förderung müssen eindeutig und klar formuliert sein.

(377) Der Landesrechnungshof kritisierte in seiner Prüfung 2014/2015, dass Ziele zur Sportstättenbauförderung unzureichend abgestimmt waren, wie z. B. die im Sportfördergesetz¹²⁵ und die im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR). Er forderte das damalige Innenministerium auf, ein Konzept zu entwickeln. Dieses

¹²² Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2015 (Teil 2) - Landesfinanzbericht 2015, S. 78 ff.

¹²³ Die Zuständigkeit für den Sport wechselte vom damaligen Innenministerium 2016 ans damalige Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur und schließlich 2019 ans Sozialministerium.

¹²⁴ Richtlinie zur Förderung des Sportstättenbaus (Sportstättenbaurichtlinie – SportstbRL M-V) vom 25. März 2015, AmtsBl. M-V S. 138, außer Kraft getreten zum 31. Dezember 2022.

sollte die Ziele unter Beachtung der unterschiedlichen Interessenlagen konkretisieren und gewichten, festgestellte Bedarfe für die Sportstättenbauförderung berücksichtigen sowie die erwarteten Wirkungen beschreiben.

(378) Das damalige Innenministerium teilte seinerzeit grundsätzlich die Auffassung des Landesrechnungshofes. Es werde sich den Fragen der Sportstättenentwicklung künftig stärker zuwenden und Leitideen sowie strategische und operable Ziele formulieren.

(379) Die Koalitionsvereinbarung 2021-2026 sieht in den Textziffer 460 und 461 vor, den Breiten-, Leistungs-, Gesundheits- und Behindertensport zielgerichtet weiterzuentwickeln und dazu Erhalt, Aus- und Aufbau von Sportstätten zu unterstützen. Das seinerzeit geforderte Konzept liegt weiterhin nicht vor. Das Land konkretisierte und gewichtete die Ziele der Sportstättenbauförderung auch nicht anderweitig. Die vom seinerzeit zuständigen Innenministerium in Aussicht gestellten Leitideen sind ebenso wenig vorhanden wie strategische und operable Ziele. Neben der Förderung nach der Sportstättenbaurichtlinie gibt es eine Vielzahl weiterer Programme, die u. a. eine Förderung des Sportstättenbaus vorsehen.

(380) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Land die Sportstättenbauförderung nach wie vor nicht förderprogrammübergreifend konzeptionell aufgestellt hat. Er sieht das Land weiterhin in der Pflicht, dies voranzutreiben.

(381) Das Sozialministerium weist darauf hin, dass aufgrund des Zeitabstands zur ursprünglichen Prüfung und des organisatorisch- und zuständigkeitsbedingten „*Führungs- und Leitbildes*“ des damaligen zuständigen Innenministeriums die Prüfungsfeststellungen heute teilweise anders zu bewerten seien. Insbesondere die wiederholten Ressortwechsel hätten es bislang nicht möglich gemacht, sich der strategischen Steuerung in der avisierten Art und Weise zu widmen.

Im Doppelhaushalt 2024/2025 seien erstmalig Ziele und Zielindikatoren für die Gewährung von Zuwendungen anzugeben gewesen. Deren Erreichung gelte es im Rahmen einer jährlichen Erfolgskontrolle abzugleichen und an das Finanzministerium zu melden. Dies sei auch für die Sportstättenförderung erfolgt.

(382) Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass sich durch den zeitlichen Abstand zur vorangegangenen Prüfung und den Wechsel in der Ressortzuständigkeit das „*Führungs- und Leitbild*“ geändert haben sowie eine strategische Ausrichtung der Sportstättenbauförderung erschwert sein kann. Gleichwohl bleibt er dabei, dass die Sportstättenbauförderung programmübergreifend konzeptionell aufzustellen und umzusetzen ist.

1.2 Datengrundlage schaffen

(383) Um einen Überblick über den Förderbedarf zu erlangen und Fördermittel zielgerichtet und planvoll einzusetzen, sind Aufnahme und Analyse des Ist-Bestands notwendig.

¹²⁵ Gesetz zur Sportförderung in Mecklenburg-Vorpommern (Sportfördergesetz - SportFG M-V) vom 9. September 2002, GVOBl. M-V S. 574.

(384) 2014/2015 verfügte das damalige Innenministerium über keine aktuelle und valide Datengrundlage, um die Förderung des Sportstättenbaus zielgerichtet und strategisch zu steuern. Die einzige vorliegende Statistik zu den Sportstätten des Landes umfasste zum damaligen Zeitpunkt einen bereits 15 Jahre alten Datenbestand.¹²⁶

(385) Das Innenministerium stimmte seinerzeit mit dem Landesrechnungshof überein, dass es wichtige Grundvoraussetzung für die Planung künftiger Investitionsvorhaben sei, die Daten zu den Sportstätten im Land flächendeckend zu erheben. Es beabsichtigte, bis Ende 2017 eine neue Sportstättendatenbank zu konzipieren. Der Landtag trug dieses Vorhaben seinerzeit jedoch nicht mit.¹²⁷

(386) Das seit 2019 zuständige Sozialministerium bestätigte, dass es als landesweiten Überblick zum Sportstättenbestand weiterhin lediglich über die zum Stichtag 1. Juli 2000 bundesweit erhobene Datengrundlage verfüge. Es strebe jedoch, wie zuvor das Innenministerium, eine Sportstättendatenbank an, um eine aktuelle und valide Datengrundlage für die Förderung des Sportstättenbaus zu schaffen. Schließlich veranschlagte das Sozialministerium sowohl 2022 als auch 2023 jeweils 35.000 Euro für einen Digitalen Sportstättenatlas.¹²⁸ Es setzte das Vorhaben jedoch nicht um und meldete die Projektausgaben im Doppelhaushalt 2024/2025 in gleicher Höhe erneut an. Tatsächlich veranschlagte das Land für 2024 und 2025 jeweils nur 3.500 Euro.¹²⁹

(387) Der Landesrechnungshof hat die Bestrebungen des Sozialministeriums begrüßt, eine Sportstättendatenbank zu erstellen. Er hat jedoch die Höhe des Haushaltsansatzes mit jeweils nur 3.500 Euro kritisiert, weil dieser für die erstmalige Erstellung der Datenbank offensichtlich nicht ausreichen konnte.

Das Land sollte die Erstellung der Sportstättendatenbank zügig voranbringen und die notwendigen finanziellen Mittel bedarfsgerecht veranschlagen.

(388) Das Sozialministerium führt aus, dass das Vorhandensein einer Sportstättendatenbank durchaus wünschenswert und zweckmäßig sei. Gravierende Investitionsrückstände bei der Sportstättenlandschaft stünden jedoch auch ohne diese außer Frage. Eine bedarfsgerechte Veranschlagung sei mit Blick auf die aktuellen haushaltsrechtlichen Vorgaben und die zu erwartende Entwicklung der Landesfinanzen für die nächsten Jahre ohnehin kaum darstellbar.

(389) Der Landesrechnungshof hält eine Bestandsaufnahme zu den Sportstätten im Land für unumgänglich, um den Förderbedarf belastbar ermitteln zu können. Nur so kann das Land die verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen zielgerichteter einsetzen und den vorhandenen Investitionsrückstand abbauen.

¹²⁶ Bundesweite Sportstättenstatistik mit Stand 1. Juli 2000, veröffentlicht im Februar 2003, basierend auf einem Beschluss der Sportministerkonferenz vom Dezember 1997.

¹²⁷ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2015 (Teil 2) - Landesfinanzbericht 2015, S. 78 ff.; Landtag Mecklenburg-Vorpommern: Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses vom 27. Juni 2016, Drs. 6/5596, S. 31 bis 32, Beschlussempfehlung Nr. 3.

¹²⁸ Titel 1001 533.58 MG 59 *Werkvertrag - Digitaler Sportstättenatlas*.

¹²⁹ Titel 1510 533.58 MG 59 *Werkvertrag - Digitaler Sportstättenatlas*.

1.3 Abstimmung mit anderen Ressorts sicherstellen

(390) Der Landesrechnungshof kritisierte in seiner Prüfung 2014/2015, dass das zuständige Innenministerium keinen landesweiten Überblick über Förderungen von Sportstättenbau durch andere Ressorts hatte. Eine Abstimmung zu den angestrebten Zielen fand ebenso wenig statt wie eine Steuerung durch gezielten Einsatz der unterschiedlichen Fördermittel.

(391) Das Innenministerium gab seinerzeit an, im Rahmen von Ressortanhörungen zu Verwaltungsvorschriften Vorschläge für ein mögliches Beteiligungs- beziehungsweise Abstimmungsverfahren zwischen den Häusern unterbreitet zu haben, soweit die Sportinfrastruktur betroffen sei.

(392) Das mittlerweile zuständige Sozialministerium schaffte es nicht, ein solches Beteiligungs- und Abstimmungsverfahren zu etablieren. Einen vollständigen landesweiten Überblick über die Förderungen anderer Ressorts besaß es nach wie vor nicht. Es strebe an, sich ressortübergreifend fachspezifisch einzubringen. Bei der Städtebauförderung beispielsweise sei die Projektauswahl allerdings ohne seine Beteiligung erfolgt. Es war daher nicht auszuschließen, dass Investitionen in die Sportinfrastruktur gefördert werden, ohne dass das Sozialministerium davon Kenntnis hat.

(393) Der Landesrechnungshof hat die Bemühungen des Sozialministeriums begrüßt, sportpolitische Ziele im ressortübergreifenden Fördergeschäft zu setzen. Er hat diese Bemühungen jedoch für nicht ausreichend gehalten, zumal es nach wie vor an konzeptionellen Grundlagen fehlte. Dieser Mangel hat dazu geführt, dass eine landesweite strategische Steuerung der Sportstättenbauförderung nicht stattfinden kann.

Das Sozialministerium sollte darauf hinwirken, dass es als fachlich zuständige Stelle an den Verfahren zur Förderung in die Sportinfrastruktur beteiligt wird.

(394) Das Sozialministerium teilt dazu mit, dass es durchaus gelungen sei, ein Beteiligungs- und Abstimmungsverfahren zu etablieren und führt u. a. die Städtebauförderung an. Die Primärverantwortung bei der Erstellung von Förderrichtlinien verbleibe bei den jeweiligen Ressorts. Ihnen obliege es, zu entscheiden, das für Sport zuständige Ministerium zu beteiligen und die vorgetragenen Hinweise und Anforderungen zu berücksichtigen.

(395) Der Landesrechnungshof begrüßt die Zusammenarbeit des für Sport zuständigen Ministeriums mit anderen Förderressorts. Davon unberührt hält er einen landesweiten Überblick über die Sportstätten und deren Förderung auch durch andere Ressorts für zwingend notwendig.

2 Mängel bei der Haushaltsführung

2.1 Mittel bedarfsgerecht veranschlagen

(396) Der Landesrechnungshof bemängelte in seiner Prüfung 2014/2015 das große Missverhältnis bei Fördermittelvolumen und -verteilung im Vergleich zur Sportstät-

tenstruktur. Die Sportstätten befanden sich nach den damals vorliegenden Daten weit überwiegend in kommunaler Hand (> 80 %). Dennoch förderte das Land sowohl hinsichtlich der Anzahl der Vorhaben als auch hinsichtlich des Fördervolumens vereinseigene Sportstätten in deutlich größerem Umfang als Sportstätten von Kommunen. Darüber hinaus kritisierte der Landesrechnungshof in seiner Prüfung 2014/2015, dass die veranschlagten Mittel bei Weitem nicht auskömmlich waren.

(397) Das seinerzeit zuständige Innenministerium teilte die Einschätzung des Landesrechnungshofes. Entgegen den sportfachlichen Bedarfsanmeldungen hätten Einsparzwänge der Landesregierung dazu geführt. Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung hätte das Land lediglich Teile der damals vorgesehenen Landesmittel durch EU-Mittel ersetzt. Es hätte den Fördermittelanfragen der Oberzentren nicht annähernd entsprechen können.

(398) Obwohl die weit überwiegende kommunale Trägerschaft bei den Sportstätten im Land nach wie vor nicht in Frage stand, übertraf das Fördervolumen für Vereine (z. B. 2020 insgesamt rd. 2,8 Mio. Euro) dasjenige für kommunale Vorhaben (z. B. 2020 insgesamt rd. 1,1 Mio. Euro), und das um mehr als 100 %. Dieses Verhältnis setzt sich im Doppelhaushalt 2024/2025 fort. Für kommunale Sportstättenbauvorhaben sah das Land gar keine Landesmittel mehr vor.¹³⁰ Für Vereine plante es dagegen jährlich rd. 1,8 Mio. Euro ein.¹³¹

(399) Der Landesrechnungshof sieht kritisch, dass das Land unverändert Fördermittel offenbar nicht bedarfsgerecht veranschlagt.

Das Sozialministerium sollte sich zur Sportstätteninfrastruktur im Land einen Überblick zu Bestand und Investitionsbedarf verschaffen. Auf der Grundlage eines Abgleichs mit konkreten Förderzielen sollte es den Förderbedarf ableiten, um eine bedarfsgerechte Haushaltsplanung zu ermöglichen. Im Ergebnis müsste sich insbesondere der Bedarf für die kommunalen Sportstätten im Haushaltsansatz stärker niederschlagen als bisher.

(400) Das Sozialministerium bestätigt, dass die Bereitstellung der finanziellen Mittel für Zuwendungen im Sportstättenbau insgesamt nicht bedarfsgerecht erfolge.

(401) Der Landesrechnungshof bleibt dabei, dass eine belastbare Datenbasis als Grundlage für eine ziel- und bedarfsgerechte Förderung des Sportstättenbaus erforderlich ist.

2.2 Haushaltsreste abbauen und vermeiden

(402) Aus dem Jährlichkeitsprinzip folgt der für den Vollzug des Haushalts bedeutsame Grundsatz der zeitlichen Bindung. Deshalb und aufgrund des Fälligkeitsprinzips¹³² ist die Möglichkeit, Reste zu bilden, beschränkt. Das Finanzministerium fordert die Ressorts regelmäßig auf, Haushaltsreste gering zu halten.

¹³⁰ Titel 1007 883.61 MG 61 *Baumaßnahmen - Sportstättenbau - Kommunen.*

¹³¹ Titel 1007 893.61 MG 61 *Baumaßnahmen - Sportstättenbau - Vereine und Erwerb von Großsportgeräten.*

¹³² VV Nr. 1 zu § 11 LHO.

(403) Dennoch stauten sich, insbesondere im Förderbereich I (ELER), erhebliche Ausgabereste auf. Bis zum Ende der ELER-Förderperiode 2014-2022¹³³ entstand eine „Bugwelle“ von rd. 18,1 Mio. Euro (Gesamt-Soll).

Die Verlängerung der ELER-Förderperiode um zwei Jahre erlaubte die Bewilligung der Förderung bis zum 31. Dezember 2024. Die dafür notwendige Verlängerung der nur bis zum 31. Dezember 2022 geltenden Förderrichtlinie konnte das Sozialministerium nicht rechtzeitig erlassen. Die neue Richtlinie erließ das Sozialministerium erst im April 2024. Zwischenzeitlich setzte das Sozialministerium das Förderprogramm deshalb aus.

(404) Der Landesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass er Ausgabe-reste in der realisierten Größenordnung für bedenklich hält, da dies gegen Haushaltsgrundsätze verstößt und kommende Haushalte belastet.¹³⁴ Das Aussetzen des Förderprogramms aufgrund der fehlenden Förderrichtlinie hat den Mittelabfluss zusätzlich gehemmt.

Das Sozialministerium sollte zukünftig für einen rechtzeitigen Mittelabfluss sorgen. Die notwendigen Rahmenbedingungen, wie die Verlängerung beziehungsweise der Erlass von Förderrichtlinien, sind dazu frühzeitig in die Wege zu leiten.

3 Projektauswahlverfahren überarbeiten

(405) Besonderheit im Vergleich zu anderen Zuwendungsverfahren ist, dass vor dem formellen Antrag auf Zuwendung eine Vorauswahl auf Basis eines formlosen Informationsantrags erfolgt. Bei Vorhaben der Vereine ist der Landessportbund M-V bei der Vorauswahl eingebunden.

Der Landesrechnungshof hatte in seiner Prüfung 2014/2015 näher definierte Kriterien für die Vorauswahl der Projekte angemahnt. Diese Kriterien sollten dazu beitragen, die den Projekten zugehörigen Informationsanträge einheitlich zu bewerten. Er hielt es zudem für erforderlich, die Kriterien in beiden Förderbereichen einzusetzen.

(406) Das Innenministerium fasste die sogenannten „Projektauswahlkriterien“ für die ELER-Förderperiode 2014-2022 bereits während des damaligen Prüfungsverfahrens neu, ohne sie jedoch in beiden Förderbereichen einzusetzen. Für den Förderbereich II hielt es aufgrund der sehr geringen Haushaltsansätze für die Kommunen eine Einzelfallentscheidung für sachgerechter. Der Landessportbund, der im Förderbereich II die Förderauswahl bei den Vereinen trifft, wendete sie ebenfalls nicht an.

(407) Das nunmehr zuständige Sozialministerium hielt an den „Projektauswahlkriterien“ fest. Diese waren mit Wertungspunkten¹³⁵ belegt:

¹³³ Die ursprüngliche ELER-Förderperiode 2014-2020 wurde im Dezember 2020 um zwei Jahre verlängert.

¹³⁴ Siehe auch Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2024): Jahresbericht 2024 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2024, S. 84 f.

¹³⁵ Für eine Förderwürdigkeit müssen mindestens 20 Wertungspunkte erreicht sein. Es können maximal 64 Wertungspunkte erreicht werden.

Tabelle 20: Projektauswahlkriterien mit Wertungspunkten

Projektauswahlkriterien	Wertungspunkte
Unzureichender Sportstättenbestand und Bauzustand	15
Multifunktionale Nutzung und Zielgruppenorientierung	15
Hoher Auslastungsgrad	12
Demografische Entwicklung/Vereinsentwicklung	10
Erfordernis der Notsanierung	10
Tradition	2

Quelle: Sozialministerium; eigene Darstellung.

(408) Laut einem vom Sozialministerium in Auftrag gegebenen Evaluationsbericht aus 2023¹³⁶ würden rd. 90 % aller Anträge das „Projektauswahlkriterium“ „Unzureichender Sportstättenbestand und Bauzustand“ erfüllen. Danach habe es nur wenig Trennschärfe entfaltet. Ähnlich schätzte der Bericht das Kriterium „Demografische Entwicklung/Vereinsentwicklung“ ein, das von rd. 75 % aller Anträge erfüllt werde.

Das Sozialministerium sah, wie einst das Innenministerium, aufgrund des geringen Fördervolumens davon ab, die „Projektauswahlkriterien“ bei den Kommunen im Förderbereich II anzuwenden. Gleiches traf auf den Landessportbund zu, der im Förderbereich II unverändert für die Förderauswahl bei den Vereinen zuständig ist.

(409) Die „Projektauswahlkriterien“ ermöglichen keine einheitliche Bewertung der Anträge. Sie beschreiben eher den Zustand der zu fördernden Sportstätte und sind wenig konkret, wie es auch der Evaluationsbericht darstellt. Die Kriterien „Unzureichender Sportstättenbestand und Bauzustand“ sowie „Demografische Entwicklung/Vereinsentwicklung“ treffen auf fast alle Vorhaben zu. Damit sind sie für eine Gewichtung nicht geeignet. Geringe Fördermittelansätze erfordern erst recht eine bedarfsgerechte und nachvollziehbare Priorisierung der Projekte.

Das Sozialministerium sollte die „Projektauswahlkriterien“ daher überarbeiten und ihre Anwendung in beiden Förderbereichen sicherstellen.

(410) Das Sozialministerium gibt an, den Auswahlprozess für die neue Förderperiode 2023-2027 optimiert zu haben.

(411) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

¹³⁶ Regionalforschung & Beratung Gerald Wagner: „Begleitung und Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Förderperiode 2014 – 2022, Bewertung der Maßnahme/Teilmaßnahme des EPLR Förderung von Sportstätten – Code 7.4 f“ vom Dezember 2023.

V.7 Ausgaben für Projekte zur Integration und Partizipation von Migrantinnen und Migranten

Projektträger hatten in Integrationsmaßnahmen Ausgaben abgerechnet, die ihnen tatsächlich nicht entstanden, arbeitsvertraglich nicht vereinbart oder projektfremd waren. Sie hatten darüber hinaus Doppelabrechnungen vorgenommen, zusätzliche Projekteinnahmen verschwiegen oder konnten keine Rechenschaft über den Verbleib von öffentlichen Mitteln ablegen.

Projektträger hatten keinen Überblick über die in Integrationsmaßnahmen geleisteten Arbeitszeiten der aus öffentlichen Mitteln finanzierten Beschäftigten. Fehlende Arbeitszeiterfassungen beziehungsweise falsch angegebene Arbeitszeiten lassen bei zwölf Integrationsmaßnahmen Zweifel aufkommen, ob diese überhaupt durchgeführt wurden.

(412) Das Land hat in den letzten 20 Jahren für Maßnahmen zur Förderung der Integration von Zugewanderten¹³⁷ finanzielle Mittel von über 24 Mio. Euro aus dem Einzelplan 10 bereitgestellt. Es gewährt Vereinen, Verbänden oder kommunalen Körperschaften Zuschüsse für Maßnahmen, die das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Kulturen und Religionen fördern und zur gesellschaftlichen Integration sowie zur aktiven Partizipation von Zugewanderten beitragen. Mit den Zuschüssen sollen zudem Maßnahmen finanziert werden, die Selbsthilfepotenziale und Selbstorganisationen von Zugewanderten stärken. Zugewanderte sollen am gesellschaftlichen Leben teilhaben können und ins bürgerschaftliche Engagement von Vereinen, Verbänden und Parteien einbezogen werden.

In der Maßnahmegruppe 60 „*Integration und Partizipation von Migrantinnen und Migranten*“ hat das Land für die letzten fünf Jahre über 13 Mio. Euro bereitgestellt. Hierin enthalten ist die aufgrund des russischen Angriffskriegs ab 2022 jährlich vorgesehene 1 Mio. Euro für die Integration von ukrainischen Geflüchteten.¹³⁸

(413) Der Landesrechnungshof hat Zuschüsse des Landes für die Migrationsberatung, zur Stärkung der Migrantenvertretungen und aus dem Integrationsfonds¹³⁹ stichprobenweise für 2020 bis 2023 geprüft.¹⁴⁰ Für diese drei Förderschwerpunkte hat das Land im geprüften Zeitraum insgesamt rd. 8,3 Mio. Euro für 292 Integrationsmaßnahmen ausgegeben.

Der Landesrechnungshof hat bei zwölf Projektträgern örtliche Erhebungen durchgeführt und dabei Zuschüsse von über 1,4 Mio. Euro für insgesamt 63 Integrationsmaßnahmen geprüft. Das entspricht 22 % der bewilligten Projekte und 17 % des finanziellen Volumens.

¹³⁷ Zur besseren Lesbarkeit wird im Text anstelle der Begriffe „Migrantinnen und Migranten“ der Begriff „Zugewanderte“ verwendet.

¹³⁸ Kabinettsbeschluss „Hilfe für Flüchtlinge, Entlastung für die Menschen bei den Energiepreisen – die Landesregierung handelt mit einem 9-Punkte-Paket“ vom 30. März 2022.

¹³⁹ Förderung der gesellschaftlichen Integration von Geflüchteten und des Zusammenlebens in Landkreisen, Städten, Ämtern und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern.

¹⁴⁰ Drei von insgesamt vier Haushaltstiteln der Maßnahmegruppe 60.

1 Verwendung und Abrechnung von Landesmitteln für Integrationsmaßnahmen

(414) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass sämtliche geprüfte Träger von Integrationsmaßnahmen öffentliche Mittel nicht ordnungsgemäß verwendet haben.

1.1 Abrechnung von fiktiven Ausgaben

(415) Zwei Drittel der Projektträger hatten in Verwendungsnachweisen mehrerer Jahre fiktive Ausgaben abgerechnet. Sie hatten Personal- und Sachausgaben als ver-
ausgabt angegeben, die ihnen nicht entstanden waren:

- So hatte z. B. ein Verband Personalausgaben für insgesamt 35 Wochenstunden in zwei parallel laufenden Projekten abgerechnet, obwohl der Beschäftigte nur für 30 Wochenstunden angestellt war und bezahlt wurde. Die rd. 5.000 Euro mehr abgerechneten Ausgaben sind dem Verband nicht entstanden.
- Fünf Vereine hatten rd. 5.500 Euro höhere Personalausgaben und Einmalzahlungen abgerechnet, als sie tatsächlich für ihre – teilweise anteilig in Projekten – Beschäftigten gezahlt hatten.
- Eine Kommune und eine Kirchengemeinde hatten als Projektträger rd. 2.800 Euro höhere Betriebskosten für genutzte Räume in Integrationsmaßnahmen abgerechnet, als sie gezahlt hatten.
- Aufgrund eines vermeintlichen „Zahlendrehers“ hatte ein Verband rd. 1.180 Euro für eine innerstädtische Dienstreise des Geschäftsführers abgerechnet. Ihm waren aber nur Ausgaben von rd. 11 Euro entstanden.

(416) Das Ministerium teilt mit, dass die Verwendungsnachweise teilweise noch nicht abschließend geprüft seien. Die Hinweise des Landesrechnungshofes würden bei diesen Prüfungen berücksichtigt. Sollten sich die Feststellungen bestätigen, würden die vom Landesrechnungshof vorgenommenen Bewertungen geteilt. Nicht entstandene Ausgaben seien nicht zuwendungsfähig.

(417) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Er erwartet, dass zeitnah geprüft wird, ob Zuwendungen zurückzufordern sind.

1.2 Doppelabrechnungen

(418) Über ein Drittel der Projektträger hatte Personal- und Sachausgaben doppelt abgerechnet und zwar sowohl gegenüber verschiedenen Geldgebern innerhalb einzelner Projekte als auch in mehreren parallel laufenden Projekten:

- So hatte z. B. ein Verband Personal- und Sachausgaben von insgesamt rd. 1.900 Euro in drei parallel laufenden, sich zeitlich überschneidenden und von unterschiedlichen Geldgebern finanzierten Projekten doppelt abgerechnet. Neben der Integrationsförderung hatte sich der Verband diese Ausgaben auch aus Mitteln des Vorpommernfonds und eines Bundesprojektes finanzieren lassen.

- Ein anderer Verband hatte Personalausgaben von rd. 5.000 Euro bezahlt. Allerdings hatte er sich diese in der Integrationsmaßnahme aus Landesmitteln und ein zweites Mal in einem parallel laufenden Projekt eines Dritten finanzieren lassen.
- Weitere Verbände hatten dieselben Ausgaben in Abrechnungen unterschiedlich deklariert und doppelt abgerechnet, z. B. als Miete und Raumnutzung oder als Literaturrechnung und gleichzeitig als Auftragsbestätigung für Literatur.

(419) Das Ministerium verweist erneut auf die noch nicht erfolgten Prüfungen der Verwendungsnachweise. Sollten sich die Feststellungen bestätigen, würden die vom Landesrechnungshof vorgenommenen Bewertungen geteilt.

(420) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Er erwartet, dass zeitnah geprüft wird, ob Zuwendungen zurückzufordern sind.

1.3 Abrechnung ohne Nachweis

(421) Über die Hälfte der Projektträger konnte die Verwendung von Landesmitteln für Honorare, Fahrkosten, Übernachtungsausgaben usw. nur teilweise belegen. Sie konnten deshalb keine Rechenschaft über den Verbleib von rd. 31.000 Euro aus öffentlichen Mitteln ablegen:

- Verbände konnten weder durch geforderte Stundennachweise, Teilnehmerlisten noch durch Angaben zu konkreten Tagen nachweisen, dass Leistungen tatsächlich erbracht beziehungsweise Veranstaltungen durchgeführt wurden.
- Bei anderen Projektträgern waren Rechnungen für Ausstattung und Verpflegung nicht vorhanden beziehungsweise für Fahrkosten unvollständig und nicht plausibel.

(422) Das Ministerium verweist wiederum auf noch nicht abgeschlossene Verwendungsnachweisprüfungen. Es werde die Hinweise des Landesrechnungshofes berücksichtigen und teile seine Bewertungen, sollten sich die Feststellungen bestätigen.

(423) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Er erwartet, dass zeitnah geprüft wird, ob Zuwendungen zurückzufordern sind.

1.4 Ausgaben ohne Projektbezug

(424) Die Hälfte der Projektträger hatte projektfremde Personal- und Sachausgaben von zusammen rd. 10.100 Euro in Integrationsmaßnahmen abgerechnet. Dabei hatten sie Personalausgaben aus Landesmitteln für Zeiträume gezahlt, in denen Beschäftigte nicht in geförderten Projekten tätig waren. Zudem hatten sie versäumt, Ausgaben für mehrere zeitgleiche Maßnahmen projektbezogen aufzuteilen. Projektträger hatten Landesmittel für Sonderzahlungen genutzt, die sie ausdrücklich für andere Bereiche und Aufgaben und gerade nicht für Tätigkeiten in den Integrationsmaßnahmen gezahlt hatten.

(425) Der Landesrechnungshof verkennt hierbei nicht, dass Projektträger als Arbeitgeber aufgrund von rechtlichen Regelungen zur Zahlung bestimmter Leistungen ver-

pflichtet sein können. Solche Zahlungsverpflichtungen führen aber nicht automatisch zur Mitfinanzierung aus öffentlichen Mitteln. Die Feststellungen zeigen jedoch, dass Projektträger wiederholt nicht zwischen projektbezogenen und projektfremden Leistungen differenziert haben.

(426) Das Ministerium verweist erneut auf teilweise noch ausstehende Verwendungsnachweisprüfungen. Im Übrigen sei die Mitfinanzierung etwaiger rechtlicher Zahlungsverpflichtungen aber auch nicht automatisch ausgeschlossen. Die Frage der Mitfinanzierung stelle sich im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung und lasse Beurteilungs- und Ermessensspielräume zu.

(427) Der Landesrechnungshof erwartet diesbezüglich eine sorgfältige Prüfung der Verwendungsnachweise und eine sachgerechte Abwägung, ob und inwieweit solche Ausgaben für die Durchführung der Maßnahmen notwendig waren. Ggf. sind Zuwendungen zurückzufordern.

1.5 Ausgaben für Verpflegung

(428) Nach den Förderrichtlinien ist die Finanzierung von Verpflegung ausdrücklich ausgeschlossen. Dennoch hat die Bewilligungsbehörde in mehreren Fällen die von den Projektträgern beantragten Ausgaben für Verpflegung im Finanzierungsplan anerkannt und hierfür Zuschüsse bewilligt. Im Widerspruch dazu hat sie jedoch in den Bescheiden die Verwendung von Landesmitteln für Verpflegung regelmäßig untersagt. Entsprechende Regelungen sind auch in Weiterleitungsbescheiden an Letztempfänger enthalten, die Träger von Integrationsmaßnahmen sind.

Einige Träger hatten Ausgaben für Verpflegung als „*Betreuungsaufwand*“ oder als „*materielle Mitgestaltung von Elterntreffen*“ beantragt, aber von öffentlichen Mitteln Lebensmittel gekauft und abgerechnet.

Insgesamt hatten Projektträger Lebensmittel für rd. 10.700 Euro aus öffentlichen Mitteln bezahlt und damit sowohl Zugewanderte als auch Beschäftigte verpflegt.

(429) Das Ministerium teilt mit, bei den nicht angepassten Zuwendungsbescheiden handele es sich um ein „*Büroversehen*“. Die Finanzierung von Lebensmitteln sei in diesen Fällen akzeptiert und die Ausnahme von der Grundsatzregelung in den Antragsprüfvermerken dokumentiert gewesen. Die Zuwendungsfähigkeit der „verdeckten“ Ausgaben für Lebensmittel würde in der Verwendungsnachweisprüfung unter Berücksichtigung der Hinweise des Landesrechnungshofes bewertet.

(430) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium bei seiner Bewertung auch berücksichtigt, ob solche Ausgaben für die Durchführung der geförderten Maßnahmen notwendig sowie in der Höhe angemessen waren.

1.6 Interne Verrechnungen

(431) Die Verwendung von Landesmitteln ist ausschließlich für Ausgaben zulässig, die auch tatsächlich kassenwirksam werden. Interne Kosten gehören nicht dazu. Ein Projektträger hatte dennoch Kosten für die Nutzung verbandseigener Informations-

technik intern verrechnet und in der Integrationsmaßnahme rd. 1.300 Euro als Ausgabe abgerechnet.

(432) Das Ministerium erklärt, eine Stellungnahme sei aufgrund der teilweise offenen Verwendungsnachweisprüfungen nicht möglich.

(433) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass seine Feststellung Grundlage für die von der Bewilligungsbehörde noch vorzunehmenden eigenen Prüfungen sein wird.

2 Verschwiegene Einnahmen

(434) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass einige Projektträger zum Teil über Jahre projektbezogene Einnahmen erzielt, gegenüber der Bewilligungsbehörde beziehungsweise den Kommunen als Erstempfängern jedoch nicht angegeben hatten. Mehrere Verbände hatten zusätzliche Einnahmen wie Erstattungen von Krankenkassen und Landesbehörden sowie Lohnkostenzuschüsse aus Bundesmitteln verschwiegen.

(435) Zudem hatte eine Kommune gegenüber der Bewilligungsbehörde erklärt, sie habe in den Integrationsmaßnahmen kommunale Eigenmittel von insgesamt rd. 6.650 Euro eingesetzt. Allerdings handelte es sich bei diesen vermeintlichen Eigenmitteln weit überwiegend um Drittmittel. Eine Kirchgemeinde gewährte der Kommune 6.100 Euro zur Finanzierung der Integrationsmaßnahmen. Die Kommune hat dies gegenüber der Bewilligungsbehörde nicht angegeben und diesen Betrag anstelle des zu erbringenden Eigenanteils eingesetzt.

(436) Durch das Verschweigen von Einnahmen haben Projektträger überhöhte Zuschüsse von mindestens rd. 9.000 Euro zulasten des Landes erhalten. Damit haben sie zusätzliche Einnahmen auf eigene Rechnung „erwirtschaftet“, die bei vorheriger Kenntnis bei der Bewilligung zu berücksichtigen gewesen wären.

(437) Das Ministerium verweist erneut auf die noch nicht abschließend geprüften Verwendungsnachweise. Es teilt die Auffassung, dass zweck- oder ausgabenbezogene Einnahmen mindestens anzugeben und regelmäßig auch zuwendungsmindernd rechnerisch berücksichtigt werden müssen.

(438) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

3 Nicht gezahlte Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung

(439) Ein Projektträger hatte erst aufgrund der Prüfung des Landesrechnungshofes erkannt, dass er für einen Beschäftigten mindestens ein Jahr und fünf Monate keine Pflichtbeiträge zur Arbeitslosenversicherung abgeführt hatte. Ursprünglich hatte er für diesen Beschäftigten vom Jobcenter Lohnkostenzuschüsse zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt erhalten und war daher nicht verpflichtet, Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu leisten. Nach Auslaufen dieser Förderung hatte er jedoch weiter-

hin weder Arbeitnehmer- noch Arbeitgeberbeiträge an den Sozialversicherungsträger abgeführt.

(440) Erst im Anschluss an die örtlichen Erhebungen hat er den Sozialversicherungsträger über das Ergebnis der Prüfung des Landesrechnungshofes in Kenntnis gesetzt und Nachzahlungen angekündigt.

(441) Das Ministerium erklärt, dass die Verwendungsnachweise noch nicht abschließend geprüft gewesen seien, es die Hinweise des Landesrechnungshofes bei der Verwendungsnachweisprüfung aber beachten würde.

(442) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

4 Arbeitszeiterfassung als Nachweis der Projektarbeit

(443) In Deutschland ist jeder Arbeitgeber verpflichtet, ein objektives, verlässliches und zugängliches System zur Arbeitszeiterfassung zu etablieren.¹⁴¹ Mit diesem System muss die täglich geleistete Arbeitszeit jedes Beschäftigten gemessen und dokumentiert werden können.

(444) Bei zwei Projektträgern ist aufgrund fehlender Arbeitszeiterfassungen beziehungsweise falsch angegebener Arbeitszeiten bei insgesamt zwölf Integrationsmaßnahmen ungeklärt, ob beziehungsweise in welchem Umfang diese durchgeführt wurden.

4.1 Fehlende Arbeitszeiterfassung

(445) Ein Projektträger hatte für sämtliche Beschäftigte auf eine Arbeitszeiterfassung verzichtet. Folglich hatte er keinen Überblick über die geleistete tägliche Arbeitszeit der aus öffentlichen Mitteln finanzierten Beschäftigten. Er kann nicht nachweisen, ob und inwieweit sie in den geförderten Projekten tätig waren. Daher ist der Umfang der in Integrationsmaßnahmen geleisteten Arbeitszeiten und damit auch die Höhe der geförderten Personalausgaben zweifelhaft.

(446) Zusätzlich hatte der Träger für andere Maßnahmen Zuschüsse aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) des Landes erhalten. Als Nachweise für die geleistete Tätigkeit hatte er hier zu erklären, dass Beschäftigte im „festgelegten zeitlichen Umfang im Projekt tätig waren“. Fraglich ist, auf welcher Grundlage der Träger den zeitlichen Umfang der geleisteten Projektarbeit in den ESF-Maßnahmen bemessen konnte, wenn Aufzeichnungen über entsprechende Arbeitszeiten nicht existieren.

¹⁴¹ Bundesarbeitsgericht, Beschluss vom 13. September 2022 – 1ABR 22/21 i. V. m. Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 14. Mai 2019 – C 55/18 (sogenanntes Stechuhr-Urteil) und Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz – ArbSchG) vom 7. August 1996, BGBl. I S. 1246, zuletzt geändert durch Artikel 32 des Gesetzes vom 15. Juli 2024, BGBl. I Nr. 236.

4.2 Falsch angegebene Arbeitszeiten

(447) Anders als der vorgenannte Projektträger hat ein weiterer Träger als Arbeitgeber seine Beschäftigten verpflichtet, Beginn und Ende ihrer Arbeitszeiten täglich zu erfassen. Eine in Vollzeit Beschäftigte war sowohl in einer Integrationsmaßnahme als auch im Verwaltungsbereich des Trägers tätig. Sie hatte für beide Aufgabenbereiche Arbeitszeiten in separaten Stundennachweisen erfasst.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Beschäftigte bei der Arbeitszeiterfassung falsche Angaben gemacht hatte. Nach Prüfung der Stundennachweise von acht Monaten wurde deutlich, dass sie mehrfach sich überschneidende Arbeitszeiten beider Arbeitsbereiche angegeben hatte.

- So habe sie z. B. an einem Tag von 15 Uhr bis 22.30 Uhr gearbeitet, das sind 7,5 Stunden. Innerhalb dieses Zeitraums habe sie 7,5 Stunden Verwaltungsarbeit und zeitgleich von 16 Uhr bis 20 Uhr, also weitere 4 Stunden Integrationsarbeit geleistet. Nach ihren Angaben sei sie also insgesamt 11,5 Stunden tätig gewesen.
- Letztlich hatte sie für über die Hälfte der Arbeitstage eines Jahres Arbeitszeiten für die Integrationsmaßnahme angegeben, in denen sie nach eigenen Angaben zeitgleich in einem anderen Arbeitsbereich tätig war. Angeblich war sie zur selben Zeit in zwei verschiedenen Arbeitsbereichen zugleich tätig, was objektiv ausgeschlossen ist.

(448) Der Projektträger kann trotz Arbeitszeiterfassung nicht nachweisen, in welchem Umfang die Beschäftigte tatsächlich in der Integrationsmaßnahme tätig war. Der Landesrechnungshof hat daher erhebliche Zweifel an der Durchführung der aus Landesmitteln mit rd. 25.300 Euro finanzierten Maßnahme, zumal die Beschäftigte als einzige Person mit der Projektumsetzung beauftragt war. Auch die vom Land für die vorhergehende Integrationsmaßnahme gewährten Zuschüsse von rd. 20.700 Euro stehen damit aus Sicht des Landesrechnungshofes in Frage. Ob und inwieweit bereits bei dieser Maßnahme Falschangaben zu Arbeitszeiten zugrunde lagen, hat der Landesrechnungshof nicht geprüft.

(449) Dem Projektträger war die unglaubliche Dokumentation der Arbeitszeit mangels Kontrolle nicht aufgefallen. Erst durch die örtlichen Erhebungen waren ihm die Widersprüche in der Arbeitszeiterfassung klar geworden. Nach eigener Prüfung hat er diese bestätigt, sein Arbeitszeiterfassungssystem bei geteilten Arbeitsbereichen überprüft und eine Anpassung zugesagt.

(450) Das Ministerium hat Zweifel, ob die Einsichtnahme in Arbeitszeitnachweise beziehungsweise Arbeitszeiterfassungssysteme zur Prüfung der Verwendung einer Zuwendung datenschutzrechtlich zulässig sei. Auch in den VV zu § 44 LHO sei die Vorlage von Stundennachweisen sowie die Überprüfung der Arbeitszeitnachweise systemisch nicht vorgesehen. Zudem sei aus der Arbeitszeiterfassung nur die Anwesenheit der Beschäftigten ersichtlich, nicht jedoch *„inwieweit in dieser Zeit auch Tätigkeiten in dem jeweiligen Projekt durchgeführt wurden“*. Als Nachweis der durchgeführten Tä-

tigkeit werde in der Regel der Sachbericht als Teil der Verwendungsnachweisführung herangezogen.

(451) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich aus dem Sachbericht üblicherweise nicht ergibt, in welchem zeitlichen Umfang die jeweiligen Beschäftigten tatsächlich für das abgerechnete Projekt tätig waren. Daher lässt sich aus diesem auch nicht prüfen, ob die abgerechneten Personalausgaben der Höhe nach berechtigt sind. Aufgrund der vorstehenden Prüfungsergebnisse hält der Landesrechnungshof es nicht für ausreichend, sich allein auf die Angaben des Projektträgers im Sachbericht zu verlassen.

Unabhängig von einer ausgeübten Tätigkeit ist es zudem unmöglich, zur selben Zeit in zwei verschiedenen Arbeitsbereichen zugleich anwesend zu sein.

5 Folgerungen und Empfehlungen

(452) Das Ministerium sollte prüfen, inwieweit Zuwendungen zurückzufordern sind. Schließlich handelt es sich teilweise um nicht entstandene Ausgaben, die einige Träger nicht finanziert, aber dennoch als „verausgabt“ deklariert haben. Doppelabrechnungen in parallel laufenden Projekten sind für die Bewilligungsbehörde jedoch nicht ohne Weiteres zu erkennen. Dazu ist neben der Vorlage von Originalbelegen auch eine Abstimmung mit anderen Förderbereichen und Geldgebern notwendig.

(453) Der Landesrechnungshof hat erhebliche Zweifel an der Durchführung von Integrationsmaßnahmen, für die Träger den Projekteinsatz der Beschäftigten im geförderten Umfang nicht nachweisen können. Daher bittet er um Prüfung, inwieweit diese Zuwendungen zurückzufordern sind.

(454) Zudem empfiehlt der Landesrechnungshof, seine Feststellungen – insbesondere zu parallel laufenden Landesprojekten beziehungsweise -programmen wie Vorpommernfonds oder ESF – in die Prüfungen der Verwendungsnachweise einzubeziehen.

(455) Das Ministerium hat zugesagt, die Hinweise des Landesrechnungshofes bei der Prüfung der Verwendungsnachweise beziehungsweise bei Nachprüfungen zu berücksichtigen.

(456) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass seine Feststellungen Grundlage für die von der Bewilligungsbehörde noch vorzunehmenden eigenen Prüfungen sein werden. Er geht davon aus, dass die Bewilligungsbehörde Zuwendungen zumindest teilweise zurückfordern wird.

V.8 Besondere Problematiken bei der Förderung von Integrationsmaßnahmen

Maßnahmen zur Integration von Zugewanderten werden durch eine Vielzahl verschiedener Geldgeber finanziert. Dies führt bei Projektträgern zu einer unübersichtlichen Gemengelage komplexer Projektförderungen und im Ergebnis zu inhaltlichen, finanziellen, personellen und zeitlichen Projektüberschneidungen.

Das Engagement kommunaler Körperschaften zur Umsetzung von Integrationsmaßnahmen ist sehr unterschiedlich. Kommunale Körperschaften haben Landesmittel über Monate unberechtigt einbehalten, Integrationsmaßnahmen weit überwiegend nicht mitfinanziert und die Bewilligung von Landesmitteln durch Untätigkeit verzögert.

Eine umfassende Programmevaluation im Sinne eines systematischen Prüfungs- und Bewertungsverfahrens hat das Ministerium bislang nicht durchgeführt. Daher kann es nicht hinreichend beurteilen, inwieweit die Integrationsprogramme einen messbaren Beitrag zur Integration von Zugewanderten leisten.

(457) Die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Integrationsmaßnahmen stellt sich prinzipiell nicht, sie ist bei Zuwanderung stets mit einem einfachen Ja zu beantworten. Sowohl der Bund als auch das Land haben ein erhebliches Interesse an der Integration von Geflüchteten beziehungsweise Zugewanderten¹⁴². Dies zeigt sich u. a. anhand der Vielzahl von Integrationsprogrammen beziehungsweise -richtlinien, die durch unterschiedliche Behörden auf verschiedenen Ebenen in erheblichem Umfang mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Das Land gewährt Zuschüsse u. a. nach der Richtlinie zur Integration von Migrantinnen und Migranten (im Weiteren Zugewanderte)¹⁴³ und der Integrationsfondsrichtlinie¹⁴⁴.

(458) Kommunale Körperschaften konnten Landesmittel des Integrationsfonds für eigene Integrationsmaßnahmen verwenden oder als Erstempfänger an Vereine, Stiftungen, andere Körperschaften usw. als Letztempfänger weiterleiten. Projektträger hatten grundsätzlich einen Eigenanteil von mindestens 10 % der zuwendungsfähigen Ausgaben zu erbringen. Dieser konnte auch durch kommunale Körperschaften als Erstempfänger erbracht werden. Kommunale Körperschaften als Erstempfänger hatten die Landesmittel zu beantragen, vollständig an den jeweiligen Projektträger wei-

¹⁴² Zur besseren Lesbarkeit wird im Text anstelle der Begriffe „Migrantinnen und Migranten“ der Begriff „Zugewanderte“ verwendet.

¹⁴³ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Projektförderung für die Integration von Migrantinnen und Migranten vom 3. Dezember 2013, AmtsBl. M-V, S. 854; zuletzt geändert am 17. Dezember 2018, AmtsBl. M-V, S. 731.

¹⁴⁴ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der gesellschaftlichen Integration von Flüchtlingen und des Zusammenlebens in den kreisfreien Städten, Landkreisen, großen kreisangehörigen Städten, Ämtern und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern (Richtlinie Integrationsfonds) vom 2. August 2017, AmtsBl. M-V, S. 580; zuletzt geändert am 17. Dezember 2018, AmtsBl. M-V, S. 731.

terzuleiten, die Verwendung bei Letztempfängern zu prüfen und mit einem Prüfvermerk gegenüber dem Land abzurechnen.

(459) Das Land setzt seit über 20 Jahren finanzielle Mittel für die Integration von Zugewanderten ein. Der Landesrechnungshof hat für 2020 bis 2023 stichprobenweise Überschneidungen von Integrationsmaßnahmen unterschiedlicher Geldgeber und das Engagement der Erstempfänger bei der Umsetzung der Landesförderung geprüft. Er hat auch geprüft, ob und inwieweit das Land die Integrationsprogramme evaluiert hat.

1 Vielzahl von Überschneidungen und unklaren Abgrenzungen von Projekten

(460) Projektträger von Integrationsmaßnahmen werden von einer Vielzahl verschiedener Stellen¹⁴⁵ finanziert. Neben Landes- und Bundesmitteln werden u. a. auch Mittel des ESF zur Finanzierung von Integrationsmaßnahmen eingesetzt.

Allen Förderprogrammen ist gemeinsam, dass sie direkt oder indirekt zur Integration von Zugewanderten in eine demokratische Gesellschaft beitragen sollen (siehe Tz. 412). Allerdings finanziert das Land nur Maßnahmen, die nicht Gegenstand anderer Landeszuschüsse sind.¹⁴⁶

(461) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass unterschiedliche Finanzierungsquellen bei Trägern von Integrationsmaßnahmen in der Praxis zu inhaltlichen, personellen, zeitlichen und finanziellen Projektüberschneidungen geführt hatten:

- So hatte ein Verband bei der Abrechnung von öffentlichen Mitteln gegenüber verschiedenen Geldgebern mehrerer parallel laufender Projekte Fehler zu seinen Gunsten gemacht. Er hatte dieselben Ausgaben sowohl beim Land in der Migrationsberatung als auch im Vorpommernfonds und zusätzlich in einem Demokratieprojekt des Bundes mehrfach abgerechnet.
- Bei einem anderen Verband liefen vier Maßnahmen in mehreren Jahren zeitlich, personell und teilweise inhaltlich parallel. Bei der Abrechnung gegenüber den verschiedenen Geldgebern hatte der Träger wohl selbst den Überblick verloren und insgesamt höhere Personalausgaben deklariert, als er für sein Personal überhaupt bezahlt hatte.
- Ein weiterer Projektträger hatte ein über mehrere Jahre laufendes Gesamtprojekt in Teilprojekte gesplittet und sich von verschiedenen Geldgebern finanzieren lassen. Dies birgt grundsätzlich die Gefahr von Mehrfachfinanzierungen und -abrechnungen.

¹⁴⁵ Dazu gehören z. B. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bundeszentrale für politische Bildung, Landeszentrale für politische Bildung, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Parlamentarischer Staatssekretär für Vorpommern, Stiftung Nord-Süd-Brücken, Engagement Global gGmbH, Deutsche Postcode Lotterie.

¹⁴⁶ Nr. 2.3 der Richtlinie zur Integration von Migrantinnen und Migranten.

- Ein anderer Träger hatte über mehrere Jahre Förderungen von verschiedenen Stellen für unterschiedliche Integrations- und Demokratiemaßnahmen erhalten. Sowohl Projektbeschreibungen als auch Themen, Methoden und Stundenanteile waren überwiegend gleich. In den Workshops der Projekte wurden zudem inhaltlich dieselben beziehungsweise ähnliche Kenntnisse vermittelt. Inhaltliche und zeitliche Überschneidungen wurden auch in Sachberichten deutlich; diese waren teilweise wörtlich identisch.

Auch hinsichtlich des Personaleinsatzes kam es bei diesem Träger zu Überschneidungen. Er hatte Beschäftigte in mehreren Projekten hauptamtlich und in anderen Projekten zugleich als Honorarkräfte eingesetzt. Sowohl Personal als auch Honorarausgaben für diese Beschäftigten finanzierte er aus öffentlichen Mitteln.

In den geprüften Jahren gab es bei diesem Träger mindestens 32 Projektüberschneidungen. Dabei liefen jährlich bis zu neun Integrations- beziehungsweise Demokratie-Maßnahmen zeitlich parallel. Im Zeitraum von fünf Jahren hatte der Träger Zuschüsse von mindestens sieben verschiedenen Stellen aus mindestens elf Förderprogrammen erhalten.

(462) Insgesamt wird deutlich, dass unterschiedliche Finanzierungsquellen zu inhaltlichen und finanziellen Abgrenzungsproblemen einzelner Integrationsmaßnahmen führen. Vielfach werden gleiche, gleichartige, ähnliche oder sogar dieselben Projekte aus unterschiedlichen Finanzierungsquellen gefördert. Dabei sind zeitliche, personelle und finanzielle Überschneidungen vorprogrammiert.

Bei derart unübersichtlichen Projektförderungen besteht die Gefahr, dass öffentliche Mittel nicht mehr gezielt eingesetzt werden. Die Feststellungen in diesem und dem vorherigen Beitrag¹⁴⁷ zeigen, dass dadurch Überfinanzierungen sowie Doppelförderungen und -abrechnungen erheblich begünstigt werden.

(463) Aufgrund der Komplexität dieser Maßnahmen ist bei einigen Projektträgern eine Prüfung des Mitteleinsatzes kaum möglich. Prüfungen über alle Projekte eines Trägers insgesamt sind eher unrealistisch. Weder Bewilligungsbehörden und Prüfinstanzen des Bundes noch Bewilligungsbehörden des Landes werden derartige Feststellungen treffen können. Dies trifft beim Einsatz europäischer Mittel auch auf die Europäische Kommission und den Europäischen Rechnungshof zu. Gegenüber dem Land sind Ausgaben lediglich mittels Kopien und in Bundesprojekten meist nur mittels Beleglisten ohne Vorlage der Belege nachzuweisen.

(464) Der Landesrechnungshof regt zur Erhöhung der Transparenz an, dem Antragsteller künftig aufzugeben, sämtliche Förderungen zur Integration mit Bewilligungsstelle, Förderhöhe, -zeitraum, Inhalt und Personaleinsatz anzugeben.

(465) Das Ministerium erläutert, dass Integration ein wesentlicher, ebenenübergreifender Schwerpunkt sei, der viele Schnittstellen zu wichtigen gesamtgesellschaftlichen Zielstellungen aufweise. Daher seien viele Geldgeber im Spiel. Es sei bereits Ziel und Gegenstand diverser Abstimmungen, grundsätzlich stärker auf eine klarere in-

¹⁴⁷ Siehe V.7 Ausgaben für Projekte zur Integration und Partizipation von Migrantinnen und Migranten.

haltliche Abgrenzung hinzuwirken. Dem Ziel, Schnittstellen nennenswert zu reduzieren, werde man sich jedoch nur annähern können. Der Förderbereich sei stark von gemeinsamen übergreifenden Zielstellungen geprägt, die gleichermaßen im Fokus des Bundes und des Landes stünden.

Das Zuwendungsverfahren sei bereits von umfangreichen Darlegungs- und Mitteilungspflichten geprägt. Diese wirkten bei inhaltlichen oder finanziellen Überschneidungen in der konkreten Maßnahme. Eine pauschale Verpflichtung zur Offenlegung sämtlicher thematisch verwandter Förderungen sei zwar wünschenswert, dürfte aber nicht ohne Weiteres zulässig sein.

Zu den projektbezogenen Feststellungen verweist das Ministerium auf die noch ausstehende Verwendungsnachweisprüfung. Hierbei würden die Hinweise des Landesrechnungshofes berücksichtigt.

(466) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Land sich auf verschiedenen Ebenen im Austausch befindet. Er erwartet, dass das Land gemeinsam mit dem Bund und anderen Akteuren geeignete Maßnahmen ergreift, um deutlichere inhaltliche Abgrenzungen innerhalb der Förderlandschaft zu erreichen. Die Möglichkeiten, Informationen über Förderungen zu erhalten, sollten bis an die Grenze des Zulässigen ausgeschöpft werden.

2 Folgen von Projektüberschneidungen für Arbeitsvertrags- und Arbeitszeitgestaltung

(467) Ein Projektträger setzte seine aus öffentlichen Mitteln finanzierten Beschäftigten in mehreren zeitlich parallel laufenden Integrationsprojekten ein. Er hatte mit den Beschäftigten für jedes einzelne Projekt einen separaten Arbeitsvertrag mit einer im Projekt zu leistenden Wochenarbeitszeit geschlossen. Zudem wurden die Personalausgaben für jedes einzelne Arbeitsverhältnis in einem separaten Lohnjournal erfasst und separat gezahlt. Folglich bestanden für die Beschäftigten je nach Anzahl der Projekte mehrere Arbeitsverhältnisse bei demselben Arbeitgeber. Eine projektbezogene Arbeitszeiterfassung seiner Beschäftigten hielt dieser trotzdem für nicht erforderlich (siehe Tz. 445).

(468) Dies führt bei parallel laufenden Projekten dazu, dass keiner der unterschiedlichen Geldgeber die wöchentliche Gesamtarbeitszeit einzelner Beschäftigter nachvollziehen kann. Auch über das insgesamt erzielte Arbeitsentgelt eines aus öffentlichen Mitteln finanzierten Beschäftigten haben die unterschiedlichen Stellen keine Kenntnis. Insofern können weder der einzelne noch alle Geldgeber insgesamt nachvollziehen, ob die Personalausgaben für einen Beschäftigten auskömmlich oder überfinanziert waren.

(469) Darüber hinaus wird dem Geldgeber durch stunden- und projektmäßig gesplittete Arbeitsverträge suggeriert, der Beschäftigte sei ausschließlich im jeweiligen Projekt tätig. Das hat dazu geführt, dass das Land diesem Projektträger bei ESF-Maßnahmen¹⁴⁸ Zuschüsse zu den Personalausgaben als Monatspauschalen gewährte. Auf-

¹⁴⁸ Von verschiedenen Geldgebern in mehreren Jahren finanzierte parallel laufende Maßnahmen.

grund der Bewilligungsbescheide für ESF-Maßnahmen war dem Träger aber bekannt, dass bei einer Beschäftigung auch außerhalb des ESF-Projekts die Zuschüsse als Stundenpauschale gewährt werden. Diese sind allerdings – anders als Monatspauschalen – mittels stundengenauer Arbeitszeitaufzeichnungen nachzuweisen, die bei diesem Projektträger gerade nicht geführt wurden. Insofern hat der Träger als Arbeitgeber die Bewilligungsbehörde durch gesplittete Arbeitsverhältnisse getäuscht und die sich aus der Stundenpauschale ergebenden Nachweispflichten umgangen.

Zudem hat sich der Träger die Personalausgaben für Urlaub und Krankheitszeiten ebenfalls finanzieren lassen. Denn diese werden nur von der Monatspauschale umfasst, nicht aber von der Stundenpauschale.

(470) Diese Arbeitsvertragsgestaltung eröffnete dem Projektträger als Arbeitgeber einen „weitreichenden Gestaltungsspielraum“ bei Personaleinsätzen, Finanzierungen und Nachweispflichten gegenüber den verschiedenen Geldgebern.

(471) Solange es zur gelebten Praxis dieses Projektträgers gehört, „geförderte“ Arbeitsverhältnisse zu splitten und zugleich auf eine Arbeitszeiterfassung zu verzichten, bleiben der tatsächliche Personaleinsatz und damit ein ordnungsgemäßer Mitteleinsatz für alle Geldgeber ungeklärt. Im Übrigen ist es unzulässig, auf eine Arbeitszeiterfassung zu verzichten. Damit hat er auch die vom Europäischen Gerichtshof begründete Arbeitgeberpflicht missachtet und das deutsche Arbeitsschutzgesetz ignoriert.

3 Engagement auf kommunaler Ebene

(472) Der Landesrechnungshof hat das Engagement kommunaler Körperschaften als Erstempfänger bei der Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung von Maßnahmen der Letztempfänger geprüft. Zudem hat er bei zehn Erstempfängern auch deren (freiwillige) finanzielle Beteiligung an 56 Maßnahmen ausgewertet. Das sind knapp 28 % aller aus dem Integrationsfonds im Zeitraum 2020 bis 2023 bewilligten 202 Maßnahmen.

(473) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Engagement auf kommunaler Ebene sehr unterschiedlich ausgeprägt war. Über die Hälfte der geprüften Erstempfänger beteiligte sich nicht beziehungsweise nur unzureichend an der Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung von Integrationsmaßnahmen der Letztempfänger.

(474) Zwar handelt es sich hier um freiwillige Aufgaben der Kommunen. Wenn Kommunen sich aber entscheiden, sich als Erstempfänger an den Förderprogrammen zu beteiligen, ist auch eine angemessene Mitwirkung erforderlich.

3.1 Verweildauer von Landesmitteln bei kommunalen Körperschaften

(475) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass kommunale Körperschaften als Erstempfänger Landeszuschüsse teilweise über Monate einbehielten, anstatt diese unmittelbar an die Projektträger als Letztempfänger weiterzuleiten.

- So forderte eine Stadt erst drei Monate nach Eingang der Mittelanforderung des Projektträgers die entsprechenden Landeszuschüsse bei der Bewilligungsbehörde für eine Integrationsmaßnahme 2022 ab. Nach Erhalt der Landesmittel benötigte die Stadt weitere drei Monate, um diese an den Projektträger weiterzuleiten. Durch die Verzögerungen der Stadt wartete der Projektträger letztlich bis zu sechs Monate auf die angeforderten Landesmittel.

Auch bei zwei weiteren Maßnahmen in 2023 benötigte die Stadt vom Erhalt bis zur Auszahlung der Landeszuschüsse trotz mehrfacher Nachfragen des Projektträgers jeweils bis zu dreieinhalb Monate.

- Ein Landkreis forderte bei der Bewilligungsbehörde Landesmittel für eine Integrationsmaßnahme im Dezember 2021 kurz vor Projektabschluss ab und leitete sie erst sechs Monate später an den Projektträger weiter. Für die Integrationsmaßnahme 2023 benötigte der Landkreis sogar fast neun Monate, um die erhaltenen Landesmittel an den Projektträger weiterzuleiten. Zum Zeitpunkt der jeweiligen Auszahlungen waren die Projekte bereits seit mehreren Monaten beendet.

(476) Obwohl den Erstempfängern für die Durchführung der Integrationsprojekte keine Ausgaben¹⁴⁹ entstanden waren, behielten sie weiterzuleitende Landesmittel ohne Angabe von Gründen über mehrere Monate ungerechtfertigt ein.

3.2 Finanzielle Beteiligung von Kommunen

(477) Kommunale Körperschaften hatten sich an knapp 30 % der geprüften Projekte freiwillig finanziell beteiligt. Nur vier der zehn geprüften Erstempfänger setzten eigene kommunale Mittel zur Mitfinanzierung von Integrationsmaßnahmen ein.

(478) Lediglich eine Stadt beteiligte sich als Erstempfänger an sämtlichen Integrationsmaßnahmen innerhalb ihres regionalen Zuständigkeitsbereichs mit jeweils 10 % kommunaler Mittel. Eine weitere Stadt finanzierte sechs von acht Integrationsmaßnahmen im Stadtgebiet mit kommunalen Mitteln mit.

(479) Im Ergebnis wurden mehr als zwei Drittel der geprüften Integrationsmaßnahmen mit Landesmitteln, Mitteln der Projektträger und sonstigen Drittmitteln, jedoch ohne kommunale Beteiligung finanziert.

(480) Zwar ist auch die finanzielle Beteiligung der Kommunen eine freiwillige Aufgabe. Integration ist aber eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, von der insbesondere auch die Kommunen profitieren.

3.3 Mitwirkung kommunaler Körperschaften als Erstempfänger

(481) Das sehr unterschiedliche Engagement auf kommunaler Ebene zeigte sich auch daran, inwieweit sich kommunale Körperschaften an der Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung von Integrationsmaßnahmen beteiligten. Insbesondere ein

¹⁴⁹ Abgesehen von eventuell einzusetzenden Eigenmitteln der kommunalen Körperschaften.

Landkreis und eine Stadt hielten sowohl Bewilligungsbehörde als auch Projektträger durch Untätigkeit hin und verzögerten dadurch die Bewilligung und Abrechnung von Landesmitteln unnötig.

(482) So reagierte der Landkreis über Monate nicht auf Rückfragen der Bewilligungsbehörde zur Antragstellung für 2020 und begründete dies mit der Home-Office-Tätigkeit des zuständigen Mitarbeiters. Erst nach Androhung, die beantragten Landesmittel auf andere kommunale Körperschaften umzuverteilen, reichte der Landkreis die angeforderten aktualisierten Antragsunterlagen ein. Für die Maßnahme 2021 legte der Landkreis im Februar angeforderte Zuarbeiten trotz mehrfacher Nachfragen der Bewilligungsbehörde letztlich erst im September vor.

Durch die Versäumnisse des Landkreises „ruhten“ die Bewilligungsverfahren für die Integrationsmaßnahmen 2020 und 2021 über Monate. In diesen Zeiträumen hatte der Projektträger die Maßnahmen bereits begonnen,¹⁵⁰ durchgeführt und beendet.

(483) Die Stadt leitete in sämtlichen geprüften Jahren Landesmittel an den Projektträger weiter, ohne entsprechende Bescheide zur Weiterleitung zu erlassen. Obwohl die Bewilligungsbehörde dieses Versäumnis der Stadt bereits 2021 mehrfach angemahnt hatte, zahlte die Stadt auch 2022 und 2023 Landesmittel an den Projektträger ohne entsprechende Weiterleitungsbescheide aus.

Zudem ignorierte die Stadt Aufforderungen der Bewilligungsbehörde zur Vorlage von Verwendungsnachweisen für Maßnahmen aus 2021 und 2022. Der Projektträger hatte die Verwendungsnachweise zwar fristgerecht im März 2022 beziehungsweise März 2023 bei der Stadt eingereicht. Dennoch sah sich die Stadt nicht veranlasst, diese zu prüfen und gegenüber der Bewilligungsbehörde abzurechnen (siehe Tz. 458)

Erst nach Ankündigung der Prüfung des Landesrechnungshofes hat die Stadt eigene Verwendungsnachweise erstellt. Allerdings unterzeichnete der Bürgermeister den am 3. Mai 2024 erstellten Ausdruck angeblich bereits am 15. April 2024, also 18 Tage vor dem Ausdruck. Auch die nunmehr vorgelegten Prüfvermerke der Stadt enthielten erhebliche Fehler und Mängel.

(484) Im Gegensatz dazu haben andere geprüfte Kommunen den aus Landesmitteln finanzierten Integrationsmaßnahmen eine hohe Bedeutung beigemessen. Sie sind ihren Pflichten als Erstempfänger von Landesmitteln aktiv nachgekommen und haben Projektträger umfassend unterstützt.

3.4 Fazit

(485) Das fehlende Engagement einiger Kommunen beziehungsweise kommunaler Körperschaften lässt bei diesen auf mangelndes Interesse an Integrationsmaßnahmen schließen. Durch die festgestellten Herangehensweisen der geprüften Erstempfänger an die Umsetzung der Landesförderung wird ein unterschiedlicher Stellenwert der Integration von Zugewanderten in Kommunen deutlich.

(486) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium, auf eine finanzielle Beteiligung derjenigen Kommunen hinzuwirken, in denen Integrationsmaßnahmen

¹⁵⁰ Der vorzeitige Maßnahmebeginn war für beide Integrationsmaßnahmen zugelassen.

durchgeführt werden. Schließlich profitieren auch Kommunen von gesellschaftlich integrierten Zugewanderten.

(487) Das Ministerium verweist darauf, dass es sich bei der Integration um eine freiwillige Aufgabe der Kommunen handele. Diese seien nicht verpflichtet, sich finanziell an den Integrationsmaßnahmen zu beteiligen. Das Land stünde im engen Austausch mit den Kommunen und beziehe diese in konzeptionelle Weiterentwicklungen ein. Zudem erfolge eine anlassbezogene Kommunikation, insbesondere bei Fragen der Förderung. Aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen vor Ort würden sich Schwerpunktsetzungen bei den Kommunen unterschiedlich entwickeln.

Grundsätzlich könne das Ministerium die Feststellungen beziehungsweise Anmerkungen des Landesrechnungshofes nachvollziehen. Das zweistufige Zuwendungsverfahren beim Integrationsfonds habe sich in der Praxis nicht bewährt. Einerseits führe dies zu einem hohen administrativen Aufwand mit verlängerten Prüf- und Abstimmungsprozessen. Andererseits seien viele kommunale Erstempfänger ihren Prüf- und Dokumentationsverpflichtungen als Zuwendungsgeber nur eingeschränkt nachgekommen. Aus diesem Grund habe das Ministerium bereits 2024 einen Umsteuerungsprozess angestoßen. Zwischenzeitlich würden die Zuwendungen unmittelbar dem Projektträger in einem einstufigen Verfahren bewilligt.

(488) Der Landesrechnungshof hat keine Verpflichtung der Kommunen zur finanziellen Beteiligung unterstellt. Vielmehr zeigen seine Feststellungen, in welchem unterschiedlichen Maße sich kommunale Körperschaften sowohl in finanzieller als auch in administrativer Hinsicht an Integrationsmaßnahmen beteiligt haben. Im Übrigen befürwortet der Landesrechnungshof die Änderung auf ein einstufiges Verfahren. Dies dürfte zu einer sichtbaren Reduzierung des Verwaltungsaufwands führen und effizientere Verfahren mit sich bringen.

3.5 Evaluation

(489) Die Wirkung von Förderprogrammen zur Integration von Zugewanderten kann erst durch eine Programmevaluation beurteilt werden. Durch eine solche Erfolgskontrolle wird sichtbar beziehungsweise messbar, ob und inwieweit Ziel und Zweck der Programme erreicht wurden und ob diese für die Zielerreichung geeignet und ursächlich waren.

Der Landesrechnungshof sieht in einer zeitnahen Evaluation von Förderprogrammen keinen Selbstzweck. Vielmehr können die Ergebnisse als Steuerungsinstrument für weitere Förderungen herangezogen werden.

(490) Programmbezogene Erfolgskontrollen, ob die in den Richtlinien aufgeführten Ziele erreicht wurden und die Maßnahmen ursächlich dafür waren, hat das Ministerium bisher nicht vorgenommen.

(491) Das Ministerium teilt grundsätzlich die Auffassung des Landesrechnungshofes zum Nutzen einer Erfolgskontrolle als Instrument zur Steuerung und konzeptionellen Anpassung von Programmen und Richtlinien. Allerdings widerspricht es der Feststellung, dass eine programmbezogene Evaluation nicht stattgefunden habe. Es führt

hierzu aus, im regelmäßigen Austausch mit unterschiedlichen Beteiligten zu stehen, vielfältige Gremienarbeit zu leisten und länderübergreifende Austausche zu führen. Dies diene dazu, bestehende Integrationsangebote zu beleuchten, sowie konzeptionelle Weiterentwicklungen und notwendige Neuausrichtungen anzustoßen. Nach Angaben des Ministeriums erfolge „*dieser fortwährende Verständigungsprozess [...] im Sinne einer Erfolgskontrolle*“.

Zudem wären für eine Evaluation nach Auffassung des Ministeriums „*separate qualitative empirische Untersuchungen [...] über mehrere Jahre notwendig*“. Diese würden „*das Budget für [...] Integrationsmaßnahmen schmälern*“ und könnten nicht finanziert werden.

(492) Der Landesrechnungshof erkennt den vielfältigen Austausch des Ministeriums mit verschiedenen Akteuren auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene an. Eine regelmäßige Fortschreibung oder Anpassung der Landeskonzeption und auch der Förderrichtlinien kann auch „*die strategische Steuerung der Integrationsförderung*“ unterstützen. Allerdings handelt es sich dabei nach der Feststellung des Landesrechnungshofes allenfalls um laufende Beobachtungen, die zu einer ergänzenden Beurteilung der Entwicklung der Programme herangezogen werden können. Eine Evaluation im Sinne eines systematischen Prüfungs- und Bewertungsverfahrens findet dadurch jedoch nicht statt. Das Ministerium kann allein anhand der in der Gremienarbeit und dem Austausch mit der Bewilligungsbehörde gewonnenen Erkenntnisse nicht hinreichend beurteilen, inwieweit die Ziele der Förderprogramme zur Integration von Zugewanderten erreicht wurden. Angaben dazu, inwiefern die Förderprogramme einen messbaren Beitrag zur Integration von Zugewanderten geleistet haben, sind anhand der angeführten „*Austausche*“ ebenfalls nicht möglich. Eine Evaluation im Sinne eines systematischen Prüfungs- und Bewertungsverfahrens nach § 7 LHO wird dadurch gerade nicht vorgenommen.

Bereits bei der Konzeptionierung von Förderprogrammen sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch die Aufwände einzubeziehen, die durch die spätere Evaluation entstehen. Er hält es für bedenklich, Förderprogramme aufzulegen und mit Hinweis auf fehlende Finanzen auf eine Evaluation zu verzichten. Daher empfiehlt der Landesrechnungshof, die Förderprogramme beziehungsweise Richtlinien zeitnah zu evaluieren und nicht bis zur Evaluation des Integrations- und Teilhabegesetzes¹⁵¹ (IntG M-V) 2029 zu warten. Der Aufwand ließe sich ggf. begrenzen, wenn sich die Evaluation zunächst nur auf einzelne Aspekte bezöge.

¹⁵¹ Gesetz zur Förderung von Integration, Teilhabe und Vielfalt in Mecklenburg-Vorpommern (Integrations- und Teilhabegesetz – IntG M-V) vom 19. März 2024, GVOBl. M-V S. 87.

Einzelplan 13 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten

V.9 Landesamt für Kultur und Denkmalpflege

Das Landesamt für Kultur und Denkmalpflege hat bei der Beschaffung, dem Betrieb und der Aussonderung von Dienstfahrzeugen die Kfz-Richtlinie nicht beachtet. Des Weiteren hat es Dienstleistungs-, Miet- und Wartungsverträge nicht in regelmäßigen Abständen einer Wirtschaftlichkeitskontrolle unterzogen. Das Landesamt hat damit sowohl gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als auch gegen vergaberechtliche Bestimmungen verstoßen.

Seine Publikationen verwaltet das Landesamt für Kultur und Denkmalpflege nicht ordnungsgemäß. Es gewährte zudem Preisnachlässe und Freixemplare in nicht nachvollziehbarer Art und Weise.

(493) Das Landesamt für Kultur und Denkmalpflege (LAKD) wurde zum 1. Januar 2006 als obere Landesbehörde errichtet. Hierfür wurden die ehemaligen Landesämter für Denkmalpflege und für Bodendenkmalpflege, das Archäologische Landesmuseum sowie die Landesbibliothek, das Landeshauptarchiv in Schwerin und das Landesarchiv Greifswald zusammengeführt.¹⁵² Bis zur Änderung der Geschäftsbereiche gemäß Organisationserlass der Ministerpräsidentin vom 21. Dezember 2021 gehörte das LAKD zum Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur. Nunmehr ist es dem Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten zugeordnet.

Der Landesrechnungshof hat beim LAKD stichprobenweise die Haushaltsführung insbesondere in den Haushaltsjahren 2019 bis 2022 geprüft.

Das Ministerium wurde angehört und hat keine Einwände gegen den Jahresberichtsbeitrag erhoben.

1 Dienstkraftfahrzeuge

(494) Bei der Beschaffung, dem Betrieb und der Verwaltung von Dienstkraftfahrzeugen ist die Richtlinie über Beschaffung, Betrieb und Aussonderung von Dienstkraftfahrzeugen in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (Kfz- Richtlinie) zu beachten.

1.1 Fahrzeugakten unvollständig

(495) Um den Betrieb in wirtschaftlicher und technischer Hinsicht beurteilen zu können, muss für jedes Dienstkraftfahrzeug eine Fahrzeugakte geführt werden.

(496) Der Landesrechnungshof prüfte für die im Prüfungszeitraum beim LAKD in Betrieb befindlichen sowie für ein ausgesondertes Dienstkraftfahrzeug die Fahrzeugak-

¹⁵² Gesetz zur Reform der Landesverwaltung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur vom 28. November 2005 (GVOBl. M-V, S. 574).

ten einschließlich der Fahrtenbücher. Er stellte fest, dass wesentliche Angaben fehlten. Die Fahrzeugakten waren somit unvollständig.

(497) Die Fahrzeugakten waren nicht geeignet, den Betrieb der Dienstkraftfahrzeuge in wirtschaftlicher und technischer Hinsicht sicher zu beurteilen.

(498) Das Ministerium hat mitgeteilt, die Fahrzeugakten seien zwischenzeitlich auf den vom Landesrechnungshof geforderten Stand gebracht worden. Die Fahrtenbücher würden den Hinweisen entsprechend angepasst.

(499) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

1.2 Selbständige Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen

(500) Dienstkraftfahrzeuge sind vom Landesamt für innere Verwaltung zu beschaffen. Für serienmäßig hergestellte Fahrzeuge schließt das LAiV Rahmenvereinbarungen ab. Liegen Rahmenvereinbarungen vor, können die Bedarfsstellen die Fahrzeuge direkt bei den benannten Vertriebspartnern oder Auslieferungsstellen abrufen.

(501) Das LAKD bezog bei der Beschaffung der Dienstkraftfahrzeuge die zentrale Vergabestelle beim LAiV nicht ein. Es nutzte auch die Rahmenvereinbarungen nicht, sondern beschaffte die Dienstkraftfahrzeuge regelmäßig selbst. Vergleichsangebote holte es dabei nicht ein.

(502) Mit der eigenständigen Beschaffung der Dienstkraftfahrzeuge verstieß das LAKD nicht nur gegen die Kfz-Richtlinie, sondern auch gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie gegen vergaberechtliche Bestimmungen. So verlangt das Vergaberecht, dass öffentliche Aufträge im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren vergeben werden. Werden Aufträge ohne Wettbewerb vergeben, ist zudem ein sparsamer Mitteleinsatz nicht gewährleistet.

(503) Das Ministerium hat mitgeteilt, Beschaffungen von Dienstkraftfahrzeugen erfolgten seit 2023 nach der Kfz-Richtlinie. Das LAKD nutze – soweit Ausnahmen nicht greifen – nur noch die Rahmenvereinbarungen des Landes. Sonstige Beschaffungen von Dienstkraftfahrzeugen erfolgten durch die zentrale Vergabestelle beim LAiV.

(504) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

1.3 Verkauf eines Fahrzeugs fehlerhaft

(505) Dienstkraftfahrzeuge sind auszusondern, wenn ihre weitere Verwendung nicht mehr wirtschaftlich oder aufgrund ihres technischen Zustands oder infolge eines Unfallschadens unmöglich ist. In diesem Zusammenhang ist ein Fahrzeugzustandsbericht zu erstellen und der Fahrzeugakte beizufügen. Ausgesonderte Fahrzeuge sind grundsätzlich über die Verwertungsgesellschaft bundeseigener Güter (VEBEG) zu veräußern.

(506) 2021 verkaufte das LAKD ein Dienstkraftfahrzeug an eine Privatperson. Einzelheiten dazu waren der Fahrzeugakte nicht zu entnehmen. In der Fahrzeugakte fehlte zudem der Fahrzeugzustandsbericht. Nach einem Vermerk war das Fahrzeug aufgrund der Kilometerleistung und des Alters für aussonderungsreif befunden worden.

(507) Sowohl der fehlende Fahrzeugzustandsbericht als auch die Veräußerung des Fahrzeugs an eine Privatperson verstoßen gegen die Kfz-Richtlinie. Zwar können abweichend von der Veräußerung über die VEBEG schwerbehinderte Landesbedienstete, Hilfsorganisationen und gemeinnützige Vereine ausgesonderte Dienstkraftfahrzeuge auf Antrag erwerben. Von dieser Ausnahme machte das LAKD jedoch keinen Gebrauch. Außerdem dokumentierte das LAKD das Verfahren zur Veräußerung nur unzureichend. Die getroffenen Entscheidungen waren folglich nicht nachvollziehbar.

(508) Das Ministerium hat mitgeteilt, die Veräußerung über die VEBEG sei unterblieben, weil das LAKD kein sachkundiges Fuhrparkmanagement vorhalte. Daher sei auch die Anfertigung eines Fahrzeugzustandsberichts eine nur teilweise erfüllbare Auflage bei der Kfz-Aussonderung. Dienstkraftfahrzeuge, die sich im Eigentum des LAKD befänden, würden aber ab sofort über die VEBEG veräußert.

(509) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

2 Verträge ohne Wirtschaftlichkeitskontrollen

(510) Bei der Vergabe und Ausführung von Leistungen sind sowohl vergaberechtliche Bestimmungen als auch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

(511) Das LAKD schloss 2015 und 2018 Miet- und Wartungsverträge mit einem Unternehmen zur Bereitstellung von jeweils einem Kaffeeautomaten und einem Wasserspender in der Landesbibliothek (2015) und im Archäologischen Freilichtmuseum Groß Raden (2018) für eine Dauer von zwei Jahren ab. Die Verträge waren nach der vereinbarten Mietzeit jährlich kündbar.

Des Weiteren schloss das LAKD im September 2018 mit einem Wach- und Sicherheitsunternehmen einen Vertrag über Posttransporte ab. Das LAKD hatte zuvor nur dieses Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert. Der Vertrag enthielt eine Kündigungsoption nach einem Jahr.

Ferner besteht seit 2003 mit einem Sicherheitsunternehmen ein Vertrag über Dienstleistungen im Archäologischen Freilichtmuseum in Groß Raden.¹⁵³ Das LAKD vereinbarte 2009 mit dem Sicherheitsunternehmen eine erste Ergänzung zum bestehenden Vertrag. Weder 2009 noch danach führte es ein Vergabeverfahren oder eine Wirtschaftlichkeitskontrolle durch. Auch dieser Vertrag enthielt eine Kündigungsoption nach einem Jahr.

Bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof hatten diese Verträge Bestand. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führte das LAKD bisher nicht durch.

(512) Das LAKD hat gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Es hat versäumt, die Verträge in regelmäßigen Abständen einer Wirtschaftlichkeitskontrolle zu unterziehen. Folglich war nicht sichergestellt, dass die Ausgaben in dem geleisteten Umfang notwendig waren und in einem angemessenen

¹⁵³ Der Vertrag wurde 2003 noch vom damaligen „Landesamt für Bodendenkmalpflege MV und Archäologisches Landesmuseum“ geschlossen.

Verhältnis zum Nutzen standen. Ausgaben, die nicht notwendig sind, sind regelmäßig auch unwirtschaftlich.

Das LAKD hat auch gegen das Vergaberecht verstoßen. Es hat weder vor Abschluss beziehungsweise Ergänzung der Dienstleistungsverträge mit den Sicherheitsunternehmen noch in den darauf folgenden Jahren die Leistungen dem Wettbewerb unterworfen. Aufgrund des fehlenden Wettbewerbs fehlt der Nachweis, dass das LAKD marktgerechte Preise gezahlt hat.

(513) Der Landesrechnungshof hat das LAKD aufgefordert zu überprüfen, ob beziehungsweise in welchem Umfang die Leistungen weiterhin benötigt werden. Bei einem weiterhin bestehenden Bedarf sollten die Leistungen erneut im Wettbewerb vergeben werden.

(514) Das Ministerium hat erklärt, die Verträge würden überprüft. Ggf. würden die Leistungen in einem zukünftigen Vergabeverfahren im Wettbewerb erneut vergeben. Nicht mehr notwendige Kurierfahrten seien bereits gekündigt worden. Das Ausbleiben einer erneuten Vergabe der Sicherheitsdienstleistungen im Archäologischen Freilichtmuseum Groß Raden sei verursacht durch fehlende Personalkapazitäten für ein rechtskonformes Vergabeverfahren und die besondere Vertrauensstellung, die der langjährig gebundene Dienstleister innehat. Ungeachtet dessen werde ein Vergabeverfahren zu den Sicherheitsdienstleistungen vorbereitet. Das Ministerium schätze ein, dass der Bedarf an Sicherheits- und Kassendienstleistungen fortbestehe.

(515) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die bestehenden Verträge überprüft und ggf. – bei weiterhin bestehendem Bedarf – die Leistungen erneut im Wettbewerb vergeben werden sollen.

3 Publikationen

(516) Das LAKD ist zuständig für die Erforschung und den Erhalt von Bau- und Kunstdenkmalen sowie des archäologischen Kulturerbes. Die Abteilungen Landesarchiv und Landesbibliothek sichern das schriftliche Gedächtnis des Landes und machen es der Forschung und Öffentlichkeit zugänglich. In diesem Zusammenhang veröffentlicht das LAKD seine Arbeitsergebnisse in entsprechenden Publikationen (Jahrbücher, Schriftenreihen u. a.). Die Erstellung von Publikationen und deren kostenpflichtiger Verkauf beziehungsweise kostenfreie Abgabe fallen zeitlich auseinander. Daraus ergibt sich regelmäßig ein Wertbestand, der zu verwalten ist.

3.1 Verwaltung der Publikationen nicht ordnungsgemäß

(517) Die öffentliche Verwaltung ist zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung verpflichtet. Folglich müssen auch Publikationen ordnungsgemäß verwaltet werden. Eine ordnungsgemäße Bestandsverwaltung ist Grundlage für ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln.

(518) Das LAKD bewahrt seine Publikationen an verschiedenen Stellen auf. Regelungen zur Verwaltung der Publikationen, zur Kontrolle der Bestände sowie zu Zuständigkeiten hat es nicht getroffen. Zuführungen an beziehungsweise Entnahmen aus

den Beständen werden am jeweiligen Standort von unterschiedlichen Beschäftigten vorgenommen. Die Bestandsveränderungen werden nicht dem Gesamtbestand gegenübergestellt und insgesamt nicht überwacht. Das LAKD führt zentral keine Übersichten über die von den verschiedenen Abteilungen verwalteten Publikationen.

(519) Die Verwaltung der Publikationen ist weder ordnungsgemäß noch wirtschaftlich. Das LAKD hat keinen Überblick über die Bestände der Publikationen an den verschiedenen Standorten und deren Verwaltung. Es hat folglich keine Kenntnis darüber, ob die Bestände vollständig sind, die vorhandenen Bestände richtig nachgewiesen sind oder die Auflagenhöhe richtig bemessen ist. Der Nachweis über die archäologischen Schriften ist unvollständig.

(520) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das LAKD für eine ordnungsgemäße, wirtschaftliche Verwaltung und Nachweisführung der Publikationen sorgt. Die Lagerung von Beständen an verschiedenen Standorten und die jeweils dort vorgenommenen Zugänge und Entnahmen bedürfen einheitlicher Verfahrensabläufe. Der Landesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, dass das LAKD die entsprechenden Regelungen trifft. Er hat darüber hinaus empfohlen zu prüfen, inwieweit die Publikationen zentral an einem Ort verwaltet werden können.

(521) Das Ministerium hat mitgeteilt, die für eine Bestandsverwaltung und Nachweisführung notwendigen personellen Ressourcen seien mit den Personalkonzepten 2004/2010 abgebaut worden. Die Publikationsreihen des LAKD würden für die Abteilung Landesarchiv seit 2017 sowie für die Abteilungen Denkmalpflege und Landesarchäologie seit 2023 von Verlagen hergestellt und vertrieben. Für diese Bereiche entfalle der Regelungsbedarf für eine Bestandsverwaltung. Bei den Altpublikationen würden die Aufwendungen für eine Bestandsverwaltung und Nachweisführung die Erlöse aus einem Verkauf weit übersteigen. Deshalb sei eine Entsorgung der Restbestände in Betracht zu ziehen. Der Regelungsbedarf für Bestandsverwaltung und Nachweisführung entfalle dann.

(522) Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen des Ministeriums zur Kenntnis.

3.2 Preisnachlässe und Freixemplare nicht nachvollziehbar

(523) Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen sind Einnahmen vollständig zu erheben.

(524) Das LAKD hat eine für alle Publikationen des LAKD verbindliche Regelung zu Freixemplaren und Preisnachlässen nicht erlassen. 2009 stimmte der Direktor des LAKD folgendem Vorschlag aus der Abteilung Landesarchäologie zu:

- Bei Monographien erhält der Autor 10 Freixemplare.
- Bei Sammelbänden erhält jeder Autor ein Freixemplar.
- Darüber hinaus können die Autoren von Monographien und Sammelbänden beliebig viele der Bücher, in denen sie als Autoren genannt werden, mit 30 %

Autorenrabatt erwerben.

- Außerdem können alle Mitarbeiter des Hauses und ehrenamtliche Bodendenkmalpfleger (mit Ausweis) die Publikationen generell mit 10 % Rabatt erwerben.

Mittelfristig sollte die Übernahme dieser Regelung für Veröffentlichungen der anderen Abteilungen besprochen werden. Dazu kam es jedoch nicht.

2021 überließ das LAKD einem Verein 337 Exemplare eines Jahrbuchs¹⁵⁴ mit einem Verkaufspreis von je 30 Euro zu einem Preis von je 18 Euro. Das entsprach einem Preisnachlass von 40 %. Das LAKD gab Publikationen auch kostenlos ab. Dazu war in einem Vordruck der besondere „Zweck“ anzugeben. Als Beispiele wurden u. a. „Geschenk“ und „Auszeichnung“ angeführt. Die Aufzählung war nicht abschließend.

(525) Das LAKD hat die Einnahmen aus dem Verkauf der Publikationen nicht vollständig erhoben und deshalb unwirtschaftlich gehandelt. Zwar ist es grundsätzlich möglich, Preisnachlässe zu gewähren. Die kostenlose oder verbilligte Abgabe von Publikationen muss indes transparent gestaltet sein und sollte konkrete Ziele verfolgen. Das LAKD hat Preisnachlässe und Freixemplare jedoch in nicht nachvollziehbarer Art und Weise gewährt.

(526) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das LAKD die kostenlose und verbilligte Abgabe von Publikationen transparent für den gesamten Geschäftsbereich regelt. Dabei sind strenge Maßstäbe anzulegen.

(527) Das Ministerium hat erklärt, ehrenamtliche Bodendenkmalpfleger würden erhebliche unentgeltliche Leistungen für das LAKD erbringen, insbesondere bei der Erfassung der Bodendenkmale. Zudem übernehme der Verein den Versand der Jahrbücher an seine Mitglieder auf eigene Kosten. Demnach sei die verbilligte oder kostenlose Abgabe von Publikationen an die ehrenamtlichen Bodendenkmalpfleger angemessen gewesen. Die ehrenamtlichen Bodendenkmalpfleger in Mecklenburg-Vorpommern erhielten im Gegensatz zu anderen Bundesländern weder eine Aufwandsentschädigung noch eine Fahrkostenerstattung. Auszeichnungen in Form von Buchgeschenken sei eine der wenigen Möglichkeiten, ihr ehrenamtliches Engagement zu würdigen.

(528) Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis. Er gibt zu bedenken, dass bei Publikationen mit geringer Auflage die festgesetzten Preise regelmäßig nicht ausreichen, um die tatsächlichen Herstellungskosten zu decken. Dadurch ergeben sich bereits Vorteile für den Käufer. Die vom LAKD festgelegten Preise sahen für die Ehrenamtlichen in der Bodendenkmalpflege zudem eine weitere Ermäßigung in Höhe von 10 % vor. Warum das LAKD abweichend davon bei dem Verkauf an den Verein einen Preisnachlass von 40 % auf die Jahrbücher gewährt oder in Einzelfällen Publikationen kostenlos an Einzelne abgegeben hat, ist nach wie vor nicht nachvollziehbar. Unklar bleibt auch, weshalb Beschäftigte des LAKD die Publikationen generell mit 10 % Rabatt erwerben können. Insofern bleibt der Landesrechnungshof dabei, dass das LAKD die kostenlose und verbilligte Abgabe von Publikationen transparent für den gesamten Geschäftsbereich regeln muss.

¹⁵⁴ „Bodendenkmalpflege in Mecklenburg-Vorpommern“ 2019.

V.10 Archäologisches Freilichtmuseum Groß Raden

Das Archäologische Freilichtmuseum Groß Raden (Freilichtmuseum) wird nicht wirtschaftlich betrieben. Insbesondere in den Wintermonaten kommen nur sehr wenige Besucher. 2022 erfasste das Freilichtmuseum zudem 2.442 Personen fehlerhaft als Besucher. Gebühren für Veranstaltungen erhob das Freilichtmuseum nicht immer vollständig.

Das Freilichtmuseum wird einerseits von einem Förderverein – z. B. bei der Durchführung von Veranstaltungen – unterstützt. Andererseits verkauft es über den Museumsshop Artikel für den Verein. Die durch den Verkauf entstehenden Aufwendungen werden dem Verein nicht in Rechnung gestellt. Eine Vereinbarung, die einen Leistungsaustausch regelt, gibt es nicht. Dadurch ist nicht ausgeschlossen, dass der Förderverein unzulässigerweise mit öffentlichen Mitteln gefördert wird.

(529) Das Freilichtmuseum gehört seit 2006 zum Landesamt für Kultur und Denkmalpflege. Auf dem Freilichtgelände vermitteln originalgetreue Wohn- und Handwerksstätten sowie ein Tempel Einblicke in das Leben und die Kultur slawischer Stämme im 9. und 10. Jahrhundert in Mecklenburg. Räumlich getrennt vom Freilichtgelände befindet sich außerdem ein Ausstellungsgebäude. Es beherbergt eine Dauerausstellung zur Geschichte des Freilichtmuseums, die Schatzkammer sowie zeitweise Sonderausstellungen. In dem Gebäude befindet sich auch ein Museumsshop.

Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise die Gebührenerhebung, die Besucherstatistik sowie die Zusammenarbeit des Freilichtmuseums mit einem Förderverein. In die Prüfung einbezogen wurden insbesondere die Haushaltsjahre 2019 bis 2022; in Einzelfällen vorherige Jahre und Sachverhalte Anfang 2023.

Das Ministerium wurde angehört und hat keine Einwände gegen den Jahresberichtsbeitrag erhoben.

1 Wirtschaftlichkeit des Freilichtmuseums

(530) Im Freilichtmuseum sind neben den Beschäftigten des LAKD auch Beschäftigte eines Sicherheitsunternehmens tätig. Die Beschäftigten des LAKD und des Sicherheitsunternehmens besetzen gemeinsam die beiden Kassen¹⁵⁵ des Freilichtmuseums und nehmen dort die Eintrittsgebühren ein. Die Leistung des Sicherheitsunternehmens wird nach dem Vertrag entsprechend den geleisteten Stunden vergütet.

(531) Der Landesrechnungshof stellte die Einnahmen des Freilichtmuseums von März 2022 bis Februar 2023 den Ausgaben für externes Personal gegenüber. Er stellte fest, dass in diesem Zeitraum Einnahmen aus Eintritt, für Führungen und Projekte von insgesamt 58.234,00 Euro Ausgaben für das externe Personal von 100.367,96 Euro gegenüberstanden. In den Monaten November 2022 bis Februar 2023 kamen insgesamt nur 1.882 Besucher¹⁵⁶ ins Freilichtmuseum. Das sind durchschnittlich rund

¹⁵⁵ Eine Kasse befindet sich auf dem Freigelände und eine weitere im Ausstellungsgebäude.

19 Besucher je Öffnungstag und rund drei Besucher je Öffnungsstunde.¹⁵⁷ Auch in diesen Monaten hatte das Freilichtmuseum externes Personal in Anspruch genommen und dafür 32.834,41 Euro gezahlt. Die Einnahmen betragen im Unterschied dazu insgesamt nur 5.344,50 Euro.

(532) Die Wirtschaftlichkeit des Freilichtmuseums ist nicht gegeben. Die Einnahmen aus Eintritt, Führungen und Projekten deckten im betrachteten Zeitraum noch nicht einmal die Ausgaben für das externe Personal. Das Missverhältnis war in den Wintermonaten besonders groß.

(533) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das LAKD Maßnahmen ergreift, um den Museumsbetrieb wirtschaftlich zu betreiben. Er hat empfohlen zu prüfen, ob durch eine Gebührenerhöhung oder durch eine Steigerung der Attraktivität der Ausstellung, der Veranstaltungen oder der Projekte die Einnahmesituation verbessert werden kann. Lassen sich akzeptable Besucherzahlen in den Wintermonaten nicht realisieren, sollte das LAKD auch eine mehrmonatige Schließung oder Teilschließung¹⁵⁸ des Freilichtmuseums in Betracht ziehen. Dies hätte zur Folge, dass Ausgaben für externes Personal eingespart werden könnten.

(534) Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Schließung des Freigeländes in den Wintermonaten sei unrealistisch. Das Freigelände könne nicht unbewacht gelassen werden. Die Schäden durch Vandalismus und Diebstahl, die zu erwarten wären, wenn das Freigelände während der Wintermonate unbeaufsichtigt wäre, würden die Kosten für externes Personal um ein Vielfaches übersteigen. Eine eventuelle Erhöhung der Eintrittsgelder müsse mit einer Steigerung der Attraktivität einhergehen. Jede Steigerung der Attraktivität der Ausstellung, der Veranstaltungen oder der Projekte setze jedoch Investitionen voraus. Dem Land stünden dafür nur sehr begrenzte Mittel zur Verfügung.

(535) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das LAKD Maßnahmen ergreift, um den Museumsbetrieb wirtschaftlich zu betreiben. Die Behauptung des Ministeriums, eine Schließung des Freigeländes in den Wintermonaten sei wegen zu erwartender Schäden durch Vandalismus oder Diebstahl unrealistisch, überzeugt nicht. So ist das Freilichtmuseum in den Monaten November bis März schon jetzt montags geschlossen. Auch andere Freilichtmuseen schließen mehrere Wochen im Winter. In Mecklenburg-Vorpommern haben das Freilichtmuseum Mueß, das Agroneum Alt Schwerin, das Freilichtmuseum Klockenhagen und das Slawendorf Neustrelitz im Winterhalbjahr mehrere Monate geschlossen. Insofern hält der Landesrechnungshof die Schließung oder Teilschließung des Freilichtmuseums in den Wintermonaten zur Verbesserung seiner Wirtschaftlichkeit nach wie vor für eine geeignete Maßnahme.

¹⁵⁶ Besucher umfasst alle Eintritt zahlenden Personen sowie die vom Eintritt befreiten Personengruppen (z. B. Kinder unter 6 Jahren, Schulklassen etc.). Nicht als Besucher gelten Personen, die in der Besucherstatistik unter den Artikelnummern 41, 42 und 44 erfasst sind (vgl. Tzn 536 bis 539).

¹⁵⁷ Das Freilichtmuseum hatte in den Monaten November bis März von Dienstag bis Sonntag in der Zeit von 10:00 Uhr bis 16:30 Uhr geöffnet. Im November kamen an drei Öffnungstagen, im Dezember an zehn Öffnungstagen und im Januar an drei Öffnungstagen keine Besucher.

¹⁵⁸ Schließung lediglich des Freiluftbereichs.

2 Besucherstatistik fehlerhaft

(536) Über das Abrechnungssystem seiner elektronischen Kasse führt das Freilichtmuseum eine Besucherstatistik. Für 2022 weist diese insgesamt 24.144 Besucher aus. Unter den Artikelnummern „41 Vereinsmitglied“, „42 sonstige Freie“ und „44 Kultus“ erfasst das Freilichtmuseum Besucher ohne Eintrittsgebühr. Insgesamt erfasste es für 2022 von den 24.144 Besuchern 470 unter der Artikelnummer 41, 1.955 unter der Artikelnummer 42 und 17 unter der Artikelnummer 44. Das LAKD gab an, unter der Artikelnummer 41 Mitglieder des Fördervereins zu registrieren. Für die Unterstützung des Freilichtmuseums müssten diese das Museumsgelände betreten. Unter der Artikelnummer 42 würden z. B. für das Freilichtmuseum tätige Handwerker gebucht und ehrenamtlich Mitwirkende, die insbesondere die Mittelalterlager mit Vorführungen unterstützen. Unter Artikelnummer 44 erfasste das Freilichtmuseum Beschäftigte des Ministeriums, die das Museum für dienstliche Zwecke besuchten.

(537) Die Besucherstatistik des Freilichtmuseums ist fehlerhaft. Die unter den Artikelnummern 41, 42 und 44 erfassten Personen sind keine Besucher im eigentlichen Sinne. Ihre Erfassung als Besucher führt zu überhöhten Besucherzahlen. 2022 sind mithin 2.442 Besucher – das entspricht rund 10 % der Besucher insgesamt – zu viel in der Statistik aufgeführt.

(538) Das Ministerium hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes bestätigt.

(539) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Freilichtmuseum die unter den Artikelnummern 41, 42 und 44 gebuchten Personen künftig nicht mehr als Museumsbesucher erfasst.

3 Gebührenerhebung für Veranstaltungen unvollständig

(540) Für die Inanspruchnahme von Behörden und öffentlichen Einrichtungen des Landes sind nach dem Landesverwaltungskostengesetz Gebühren zu erheben. Die Gebühren und Auslagen für die Nutzung der Einrichtungen des LAKD sind in der LAKD-Kostenverordnung geregelt. Danach ist für den Besuch von Sonderausstellungen und Sonderveranstaltungen des Freilichtmuseums das Zweifache der Gebühren für Einzelkarten und Familientageskarten zu erheben.

(541) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Freilichtmuseum entgegen der LAKD-Kostenverordnung für Abendvorträge und abendliche Workshops nur die einfache Eintrittsgebühr erhebt.

(542) Mit der Erhebung zu geringer Gebühren verzichtet es unzulässigerweise auf Einnahmen.

(543) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Freilichtmuseum die Gebühren für seine Veranstaltungen künftig vollständig erhebt.

(544) Das Ministerium hat mitgeteilt, Abendvorträge und abendliche Workshops seien für das Freilichtmuseum ein wichtiger Faktor, um die Attraktivität des Museums im Winterhalbjahr zu erhöhen und die Besucherzahlen zu steigern. Das Freilichtmuseum habe zudem als Teil des LAKD die Aufgabe, geschichtliches Wissen an einen

möglichst großen Besucherkreis zu vermitteln. Diese Aufgabe könne es nicht erfüllen, wenn die Eintrittspreise über das akzeptable Maß hinaus angehoben würden. Etliche Museen würden Vorträge im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit zumeist ohne Eintritt anbieten.

(545) Der Landesrechnungshof bleibt dabei: Er kann keine Gründe erkennen, warum nicht das Zweifache der Gebühr von 3,50 Euro (ermäßigt 2,00 Euro) – mithin 7,00 Euro (ermäßigt 4,00 Euro) – für eine Einzelkarte für Abendveranstaltungen erhoben werden kann. Die Argumentation des Ministeriums, diese Gebühren würden sich negativ auf die Besucherzahlen auswirken und das Freilichtmuseum könne seine Aufgabe dann nicht erfüllen, überzeugt nicht. So kommt die Kultusministerkonferenz nach Auswertung wissenschaftlicher Untersuchungen und Daten aus verschiedenen Ländern zu dem Schluss, *„dass Barrieren, die einem Museumsbesuch entgegenstehen, vielfach nicht in erster Linie finanzieller Natur sind.“*¹⁵⁹ Selbst *„freier Eintritt allein“* sei *„kein probates Mittel“* für nachhaltig erhöhte Besucherzahlen.¹⁶⁰ Die Abendvorträge und abendlichen Workshops im Freilichtmuseum sind mit zusätzlichem Aufwand verbunden. Die Veranstaltungen führen teilweise Beschäftigte des LAKD mit auswärtigem Dienstsitz durch. Des Weiteren sind Kasse und Museumsshop außerhalb der regulären Öffnungszeiten zusätzlich mit Personal besetzt. Dies darf bei der Bemessung der Eintrittspreise nicht unberücksichtigt bleiben. Mehrere Museen in Deutschland erheben daher Gebühren für Vorträge, Workshops und andere Veranstaltungen nach dem Aufwand, dann in der Regel mit einem nach oben hin begrenzten Betrag.

4 Zusammenarbeit mit einem Förderverein ungeregelt

(546) Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind bei allen Maßnahmen des Landes zu beachten. Sie sind folglich auch ein verbindlicher Prüfungsmaßstab für die Zusammenarbeit von Landeseinrichtungen mit Vereinen.

(547) Das Freilichtmuseum wird einerseits von einem Förderverein – z. B. bei der Durchführung von Veranstaltungen – unterstützt. Andererseits verkauft es über den Museumsshop Artikel für den Verein.¹⁶¹ Die durch den Verkauf entstehenden Aufwendungen stellt das LAKD dem Verein nicht in Rechnung. Eine Vereinbarung, die einen Leistungsaustausch zwischen Freilichtmuseum und Förderverein regelt, gibt es nicht. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen hat das LAKD nicht vorgenommen.

(548) Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hat das LAKD für seine Leistungen grundsätzlich Gebühren und Entgelte zu verlangen, die in der Regel den personellen und sachlichen Aufwand decken. Die Zusammenarbeit mit Vereinen ist folglich nur dann wirtschaftlich vertretbar, wenn ein ausgewogenes Verhältnis von Leistung und Gegenleistung beziehungsweise zwischen dem verfolgten Zweck und den dafür aufgewendeten Mitteln besteht. Das LAKD hat weder seinen personellen und sachlichen Aufwand ermittelt, noch hat es diesen der Leistung des

¹⁵⁹ Kultusministerkonferenz: Eintrittspreispolitik in Museen – Positionspapier der Kultusministerkonferenz (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 13. März 2020), S. 3.

¹⁶⁰ Ebenda, S. 2.

¹⁶¹ Die Verkaufspreise der 370 verschiedenen Artikel reichten von 0,20 Euro bis 115,00 Euro.

Fördervereins gegenübergestellt und dokumentiert. Folglich ist nicht nachvollziehbar und auch nicht sichergestellt, dass die Zusammenarbeit mit dem Förderverein wirtschaftlich vertretbar ist. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass der Förderverein unzulässig mit öffentlichen Mitteln gefördert wird.

(549) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das LAKD die Zusammenarbeit mit dem Förderverein hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit überprüft. Leistungen und Gegenleistungen sind künftig transparent in einer Vereinbarung beziehungsweise in einem Vertrag zu dokumentieren.

(550) Das Ministerium hat erklärt, der Museumsshop sei ein wesentlicher Faktor zur Steigerung der Attraktivität des Freilichtmuseums. Dort werde ein vielfältiges, auf das Thema des Freilichtmuseums bezogenes Sortiment angeboten, darunter auch Nachbildungen von slawischen Gegenständen. Diese würden u. a. aus dem Ausland bezogen. Der Förderverein übernehme diese Aufgabe. Er verfolge damit kein Eigeninteresse, sondern unterstütze das Freilichtmuseum maßgeblich. Würde die Beschaffung über das LAKD erfolgen, verursache insbesondere die Beschaffung und Abrechnung von Artikeln aus dem Ausland einen erheblichen Mehraufwand und zusätzliche Personalbedarfe.

(551) Die Bedeutung eines attraktiven Museumsshops für das Freilichtmuseum ist unstrittig. Dem Landesrechnungshof liegen jedoch weder Daten zu den aus dem Ausland bezogenen Artikeln noch zu dem damit im Zusammenhang stehenden Beschaffungs- und Abrechnungsaufwand vor. Deshalb kann er auch nicht bewerten, inwiefern Beschaffungen von Artikeln aus dem Ausland notwendig sind und ob diese *„erheblichen Mehraufwand und zusätzliche Personalbedarfe“* beim LAKD verursachen würden. Der Landesrechnungshof bleibt dabei, dass das LAKD mit dem Förderverein eine Vereinbarung beziehungsweise einen Vertrag schließen muss. Dabei ist sicherzustellen, dass das LAKD keine unentgeltlichen Leistungen für den Förderverein erbringt.

V.11 Forschungs- und Praxissemester

Die Hochschulen gewährten Professorinnen und Professoren Freistellungen für Forschungs- und Praxissemester, obwohl nicht in jedem Fall die rechtlichen Voraussetzungen dafür vorlagen.

Einzelne Hochschulen machten gehäuft von der Möglichkeit Gebrauch, Freistellungen vor Ablauf der Mindestwartezeit oder über mehr als ein Semester zu gewähren. In Einzelfällen wurde dabei die gesetzgeberische Intention dieser Ausnahmeregelung verfehlt.

Die Professorinnen und Professoren legten häufig nicht zeitnah ihren Rechenschaftsbericht über die Ergebnisse der Freistellung bei der Hochschulleitung vor. In Einzelfällen berichteten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die kurz nach der Freistellung in den Ruhestand versetzt wurden oder einen Ruf an eine andere Hochschulen annahmen, nicht mehr über die Ergebnisse ihrer Freistellung.

Einige Hochschulen kamen ihrer Pflicht, gewährte Freistellungen beim Ministerium anzuzeigen, unzureichend nach.

(552) Das Landeshochschulgesetz eröffnet den Hochschulen die Möglichkeit, Professorinnen und Professoren für bestimmte Forschungs- und Entwicklungsvorhaben von ihren sonstigen Dienstaufgaben ganz oder teilweise freizustellen (Forschungssemester) oder für die Wahrnehmung von Aufgaben des Wissens- und Technologietransfers und zur Erneuerung berufspraktischer Erfahrungen zu beurlauben (Praxissemester).

Der Landesrechnungshof hat bei allen Hochschulen die Freistellungen beziehungsweise Beurlaubungen¹⁶² für das Wintersemester 2018/2019 bis zum Wintersemester 2022/2023 ausgewertet und geprüft,

- ob die Voraussetzungen für eine Freistellung beziehungsweise Beurlaubung in jedem Fall vorlagen,
- ob die Hochschulen ihrer Anzeige- und Informationspflicht gegenüber dem Ministerium nachkamen,
- ob die Verpflichtung zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts über die Ergebnisse der Freistellungen und Beurlaubungen beachtet wurde und
- in welcher Höhe Mittel für die Sicherstellung der Vertretung in der Lehre aufgewendet wurden.

In Einzelfällen hat er Vorjahre in die Prüfung einbezogen.

¹⁶² Da für Freistellungen und Beurlaubungen die gleichen Voraussetzungen gelten, wird im Folgenden ausschließlich der Begriff *Freistellung* verwendet.

1 Genehmigungsvoraussetzungen

1.1 Mindestwartezeit und Dauer der Freistellung

(553) Nach dem Landeshochschulgesetz können die Hochschulen Professorinnen oder Professoren erstmalig acht Semester nach Berufung auf ihren gegenwärtigen Aufgabenbereich für die Dauer von einem Semester von ihren sonstigen Dienstaufgaben ganz oder teilweise freistellen. Nach einer Dienstzeit von mindestens acht Semestern seit der letzten Freistellung kann die Hochschule erneut ein Forschungs- beziehungsweise Praxissemester gewähren. In begründeten Ausnahmefällen kann von der zeitlichen Voraussetzung und von der Dauer der Freistellung abgewichen werden.

Vom Wintersemester 2018/2019 bis zum Wintersemester 2022/2023 erteilten die Hochschulen 224 Freistellungen. Vier Hochschulen – überwiegend die Universitäten – machten von den Ausnahmeregelungen Gebrauch und gewährten 31 Forschungssemester vor Ablauf der Mindestwartezeit und fünf Freistellungen über zwei Semester. Für neun vorzeitige Freistellungen waren keine Begründungen aktenkundig gemacht worden.

Bei zwei Universitätsprofessoren lagen zwischen den Freistellungen nur zwei Semester beziehungsweise folgten mehrere Freistellungen unmittelbar aufeinander. Einer der beiden Professoren wurde vom Sommersemester 1998 bis Sommersemester 2023 elfmal freigestellt, davon zweimal für zwei Semester und zweimal unmittelbar aufeinander folgend für jeweils ein Semester.

Diese Genehmigungspraxis hält der Landesrechnungshof für nicht gesetzeskonform. Forschung und Lehre gehören gleichermaßen zu den Pflichtaufgaben der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer. In der Vorlesungszeit haben die Lehrverpflichtungen grundsätzlich Vorrang vor anderen dienstlichen Aufgaben. Während eines Forschungssemesters sind die Professorinnen und Professoren von der Lehre freigestellt. Die gehäufte Gewährung von Forschungssemestern bedeutet eine Priorisierung auf Forschungsaufgaben.

(554) Das Ministerium verweist darauf, dass die Inaussichtstellung von Forschungssemestern im Rahmen von Berufungs- und Bleibeverhandlungen ein äußerst wichtiges Instrument zur Gewinnung von hervorragenden Wissenschaftlern sei. Ebenso sei die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung alternativlos, wenn Drittmittel für das Forschungsvorhaben und die Finanzierung einer Vertretung eingeworben würden, weil die Universität über die zusätzlichen Drittmittel Reputationsgewinne erziele. Ohne diese Möglichkeit wären die Hochschulen des Landes im bundesweiten Wettbewerb erheblich benachteiligt. Zur Gewinnung leistungsstarker Professorinnen und Professoren sei es von zentraler Bedeutung, dass im Rahmen von Berufungen Ausnahmen von der Mindestwartezeit unter Anrechnungen von Zeiten vorangegangener Beschäftigungen an anderen Hochschulen gewährt würden. Dies sei insbesondere notwendig, um begonnene oder geplante Forschungsvorhaben an der Universität nahtlos fortzuführen. In diesen Fällen würde weiter die Ausnahmeregelung ange-

wandt werden, um leistungsstarke Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu gewinnen. Im Vergleich sei dies die wirtschaftlichste Option zur Personalgewinnung.

(555) Die Hochschulen können nach der gesetzlichen Regelung lediglich in begründeten Ausnahmefällen von der Mindestwartezeit abweichen. Es besteht kein Rechtsanspruch auf Freistellung. Es ist stets abzuwägen, ob die durch die Freistellung möglicherweise erzielten positiven Auswirkungen auf die Qualität der Lehre die sich für die Hochschule aus der Freistellung ergebenden Belastungen überwiegen. Die Hochschulen haben dabei das ihnen zustehende Ermessen auszuüben und zu dokumentieren. Warum die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung alternativlos sein soll, wenn Drittmittel für das Forschungsvorhaben und die Finanzierung einer Vertretung eingeworben werden, hat das Ministerium nicht begründet.

Der Landesrechnungshof beanstandet nicht die vorzeitige Gewährung von Forschungssemestern aufgrund von Vereinbarungen in Berufungs- und Bleibeverhandlungen. Nur in wenigen Einzelfällen wurde eine Freistellung aufgrund derartiger Vereinbarungen vorzeitig genehmigt. Der Landesrechnungshof beanstandet hingegen insbesondere die übermäßige Inanspruchnahme der gesetzlichen Ausnahmeregelung. Die gehäufte Verkürzung der Wartezeit verfehlt die gesetzgeberische Intention. Der Gesetzgeber hat eine ausnahmsweise Verkürzung der Wartezeit hauptsächlich dann vorgesehen, wenn die Professorinnen und Professoren länger anhaltend besonders stark zulasten der Forschung in Anspruch genommen waren. Auch wenn Drittmittel eingeworben werden, muss mit Blick auf die Aufgaben der Hochschullehrer in Forschung und Lehre immer eine entsprechende Abwägung vorgenommen werden. Dies gilt auch, wenn die Drittmittelgeber die Finanzierung einer Vertretungsprofessur zusagen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hochschulen konsequenter auf die Einhaltung der Mindestwartezeit von acht Semestern achten. Ausnahmeentscheidungen sollten in Zukunft nur unter Berücksichtigung der gesetzgeberischen Intention getroffen werden, wenn ein Forschungsvorhaben es erfordert. Die Gründe für eine vorzeitige Freistellung sind in jedem Fall zu dokumentieren.

1.2 Berücksichtigung der Leistungen

(556) Bei der Entscheidung über die Anträge auf Forschungs- und Praxissemester sind die Leistungen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in den letzten acht Semestern zu berücksichtigen.

Die Hochschulen haben keine einheitlichen und verbindlichen Regelungen getroffen, welche Kriterien zur Leistungsbewertung herangezogen werden sollen. In jedem Fall verlangten die Hochschulen neben Nachweisen über die Erfüllung der Lehrverpflichtungen auch eine Dokumentation über die Forschungstätigkeiten. Allerdings gewährten die Hochschulen wiederholt Forschungssemester, auch wenn die geforderten Nachweise nicht in jedem Fall vorlagen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hochschulen künftig sorgfältiger auf die Vollständigkeit der Antragsunterlagen achten. Er empfiehlt, ein verbindliches Antragsformular zu entwickeln, in dem u. a. sämtliche beizufügenden Unterlagen aufgelistet sind.

(557) Das Ministerium erklärt, dass die Hochschulen die Empfehlungen des Landesrechnungshofes aufgreifen und die Vorgaben für die Antragstellung präzisieren würden.

(558) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

1.3 Gewährleistung der Lehr- und Prüfungsaufgaben

(559) Eine weitere Voraussetzung für die Gewährung eines Forschungs- und Praxissemesters ist, dass während der Freistellung die ordnungsmäßige Erfüllung der Lehr- und Prüfungsaufgaben im Fach gewährleistet ist.

Die Hochschulen haben dazu unterschiedliche und häufig nicht verbindliche Regelungen getroffen, wie der Nachweis über die ordnungsmäßige Erfüllung der Lehr- und Prüfungsaufgaben zu erbringen ist. Wiederholt genehmigten Hochschulen Forschungssemester, obwohl die Nachweise zur Vertretung teilweise nicht vollständig vorlagen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Hochschulen, einheitliche Regelungen zu treffen und ein verbindliches Antragsformular zu entwickeln. Er regt ferner an, dass die benannten Vertreterinnen und Vertreter ihre Bereitschaft zur Übernahme der betreffenden Lehrveranstaltungen schriftlich im Vorfeld bestätigen.

(560) Das Ministerium erklärt, dass die Hochschulen die Prüfung zum Anlass genommen hätten, das Antragsverfahren weiter zu verbessern.

(561) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

2 Zeitpunkt der Freistellung

(562) Die beiden Universitäten und eine Fachhochschule gewährten 14 Professorinnen und Professoren Forschungssemester kurz vor deren Eintritt in den Ruhestand. In 13 von 14 Fällen war kein Rechenschaftsbericht vorgelegt worden. Somit bleibt unklar, inwieweit ein Wissenstransfer an die Hochschule innerhalb der aktiven Dienstzeit erfolgt ist. Der Landesrechnungshof empfiehlt, Forschungssemester nicht mehr in den letzten beiden Jahren vor Eintritt in den Ruhestand zu gewähren.

(563) Das Ministerium teilt dazu mit, dass es die Umsetzung der Empfehlung des Landesrechnungshofes vor dem Hintergrund einer möglichen Altersdiskriminierung beziehungsweise eines möglichen Verstoßes gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz kritisch sehe.

Zudem sei es nicht unüblich, dass Hochschullehrende auch nach Erreichen des Ruhestands weiterhin in der Forschung aktiv seien und erfolgreich Forschungsprojekte einschließlich Drittmittel einwerben würden. Dies spiegele sich auch in der Einführung der Seniorprofessur im Landeshochschulgesetz wider. Mit einer zeitlich starren Regelung würden der Beurteilungsspielraum und das Ermessen der Hochschulen zur Wahrung der Wissenschaftsfreiheit eingeschränkt. Es lägen vielfältige Fallkonstellationen vor, in denen sachliche Gründe eine Freistellung auch in den letzten beiden Jah-

ren vor Eintritt in den Ruhestand rechtfertigen könnten. Zudem gebe es eine derartige Regelung auch nur in Hamburg.

(564) Der Landesrechnungshof kann die Gefahr einer Altersdiskriminierung beziehungsweise des Verstoßes gegen das Allgemeine Gleichstellungsgesetz nicht erkennen. Die Gewährung von Forschungs- und Praxissemestern ist in das Ermessen der Hochschulen gestellt. Die Unterlagen der Hochschulen ließen in keinem Fall erkennen, dass eine Weiterbeschäftigung im Rahmen einer Seniorprofessur angestrebt wurde.

Der Landesrechnungshof merkt zudem an, dass Hochschulen in anderen Ländern im Rahmen ihrer Satzungsautonomie eine vergleichbare Regelung mit überwiegend noch weitreichenderen Einschränkungen getroffen haben. Begründet wird diese Einschränkung damit, dass die Ergebnisse aus der Zeit der Freistellung noch für einen angemessenen Zeitraum in der Lehre oder Forschung Verwendung finden sollen. Hierin ist weder eine Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit noch eine Altersdiskriminierung zu erkennen.

(565) Das Ministerium betont in seiner Stellungnahme, dass es verfassungsrechtliche Bedenken sehe, wenn in den letzten beiden Jahren vor der Emeritierung generell kein Forschungssemester mehr gewährt werden dürfe. Vielmehr habe die Hochschule unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Einzelfall zu entscheiden. Dabei habe sie die jeweiligen Umstände und Besonderheiten zu würdigen und zwischen den widerstreitenden Interessen abzuwägen.

(566) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Professorinnen und Professoren Beamte des Landes sind, für die neben der Forschung auch die Lehre zu ihren Dienstpflichten gehört. In den letzten beiden Jahren vor der Emeritierung dürfte das Interesse der Hochschule an einer geordneten Übergabe des Lehrstuhls in der Regel höher wiegen, da dieser während der aktiven Dienstzeit der Professorin beziehungsweise des Professors zu vollziehen ist. Insofern bleibt der Landesrechnungshof dabei, dass Forschungssemester im Regelfall nicht in den letzten beiden Jahren vor Eintritt in den Ruhestand gewährt werden sollten. Das bedeutet indes nicht, dass die Gewährung generell ausgeschlossen ist.

3 Rechenschaftsberichte

(567) Nach den Bestimmungen des Landeshochschulgesetzes haben die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler einen Rechenschaftsbericht über die Ergebnisse ihrer Freistellungen und Beurlaubungen zu fertigen.

Nur zwei Hochschulen bestimmten eine Frist, in der die Berichte vorzulegen waren. In einigen Hochschulen wurden Berichte erst mit der Beantragung einer erneuten Freistellung eingereicht. Den Unterlagen der Hochschulen war nicht immer zu entnehmen, wann die Rechenschaftsberichte erstellt beziehungsweise bei der Hochschule eingereicht wurden.

In 52 % aller Fälle legten die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler den Rechenschaftsbericht innerhalb von sechs Monaten nach der Freistellung vor. Innerhalb ei-

nes Jahres waren es 63 %. Mit Abschluss der örtlichen Erhebungen lagen nur an zwei Hochschulen sämtliche Rechenschaftsberichte vor.

In vierzehn Fällen fertigten Professorinnen und Professoren bis zu ihrem Ausscheiden aus der Hochschule keinen Rechenschaftsbericht an. Ein Professor einer Universität nahm den Ruf an eine andere Universität an, ohne über die Ergebnisse seiner letzten Freistellung zu berichten. Auf gesonderte Aufforderung der Hochschulen nach Ankündigung der Prüfung durch den Landesrechnungshof wurden zwölf Berichte nachgereicht.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, bei der Gewährung der Forschungs- und Praxissemester eine Frist für die Vorlage der Rechenschaftsberichte zu setzen und deren Einhaltung konsequent zu überwachen. Er regt darüber hinaus an, eine verbindliche Frist für die Erstellung der Rechenschaftsberichte im Landeshochschulgesetz in Betracht zu ziehen.

(568) Bei der Entscheidung über die Gewährung einer erneuten Freistellung oder Beurlaubung ist das Ergebnis vorheriger Freistellungen oder Beurlaubungen zu berücksichtigen.

Sämtliche Hochschulen machten eine erneute Freistellung davon abhängig, dass der Rechenschaftsbericht für das letzte Forschungssemester vorlag. Nur an einer Hochschule wurden sämtliche Rechenschaftsberichte ausgewertet. Ansonsten wurden die Berichte überwiegend anlassbezogen ausgewertet oder in Einzelfällen im Genehmigungsverfahren für eine weitere Freistellung bewertet. Der Landesrechnungshof empfiehlt den Hochschulen, die Berichte stets auszuwerten.

(569) Das Ministerium teilt mit, dass die Hochschulen, die bisher noch keine Fristen zur Vorlage der Rechenschaftsberichte setzen, zukünftig Fristen vorsehen. Das Ministerium hat sich nicht zur Anregung geäußert, im Landeshochschulgesetz eine verbindliche Frist für die Erstellung der Rechenschaftsberichte analog zu anderen Landeshochschulgesetzen in Betracht zu ziehen.

(570) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Hochschulen künftig Fristen vorsehen. Er geht davon aus, dass das Ministerium die Anregung prüft, eine verbindliche Frist im Landeshochschulgesetz zu verankern.

4 Anzeigepflicht

(571) Nach dem Landeshochschulgesetz haben die Hochschulen die genehmigten Freistellungen und Beurlaubungen dem für Wissenschaft zuständigen Ministerium anzuzeigen. Darüber hinaus haben die Hochschulen das Ministerium über begründete Ausnahmefälle zu informieren, in denen von der zeitlichen Voraussetzung und von der Dauer der Freistellung abgewichen wurde.

Vom Wintersemester 2018/2019 bis zum Wintersemester 2022/2023 gewährten die Hochschulen insgesamt 224 Forschungs- und Praxissemester. Davon zeigten sie 113 Freistellungen – und damit nur etwa die Hälfte – zeitnah dem für Wissenschaft zuständigen Ministerium an. 91 Freistellungen zeigten sie erst nach Ankündigung der Prüfung durch den Landesrechnungshof an, 20 Freistellungen gar nicht.

Die einzelnen Hochschulen kamen ihrer Anzeigepflicht in sehr unterschiedlichem Maß nach. So zeigten zwei Hochschulen sämtliche Freistellungen konsequent und zeitnah an. Für eine dieser Hochschulen nahm das Ministerium die Anzeigen jedoch nicht vollständig zu den Akten. Eine Hochschule zeigte keine Freistellung an und zwei weitere Hochschulen zeitnah nur je eine von 69 beziehungsweise von vier gewährten Freistellungen.

Das Ministerium hat bisher weder die Erfüllung der Anzeigepflichten kontrolliert, noch hat es die von den Hochschulen übermittelten Informationen aktenkundig ausgewertet, um gegebenenfalls Rechtsverstöße zu erkennen und daraus Konsequenzen zu ziehen. Der Landesrechnungshof regt an zu prüfen, ob die Anzeige- und Informationspflichten im Landeshochschulgesetz ersatzlos gestrichen werden sollten. Derartige Anzeige- und Informationspflichten sind auch in den Hochschulgesetzen der übrigen Länder nicht verankert. Die Streichung der genannten Anzeige- und Informationspflichten wäre auch ein Beitrag zum Bürokratieabbau.

(572) Das Ministerium erklärt, dass es die Anzeigen mit den vorliegenden Personalnebenakten abgleiche, aber keine weiteren Prüfvermerke erstelle, Übersichten führe oder zusätzliche Informationen von den Hochschulen abfordere. Die vorliegenden Anzeigen über gewährte Forschungs- und Praxissemester seien nicht zu beanstanden; im Falle von Ausnahmeregelungen lägen entsprechende Begründungen vor. Aufgrund der klaren gesetzlichen Regelung zur Anzeigepflicht werde keine Notwendigkeit gesehen, dass das Ministerium von sich aus prüfe oder Informationen abfrage. Auch werde die Richtigkeit der Angaben der Hochschulen unterstellt.

(573) Zur Ausübung der Rechtsaufsicht über die Hochschulen gehört auch, die Beachtung von Anzeigepflichten zu überwachen. Wenn drei von sechs Hochschulen über mehrere Jahre keine oder nur eine Gewährung eines Forschungs- und Praxissemesters anzeigten, hätte dies das Ministerium zum Anlass nehmen müssen, die Hochschulen an ihre Anzeigepflicht zu erinnern.

Das Ministerium hat nach eigenem Bekunden weder die Anzeigepflicht überwacht noch die Prüfung der eingegangenen Anzeigen dokumentiert. Daher hält der Landesrechnungshof an seiner Anregung fest zu prüfen, ob die betreffenden Anzeige- und Informationspflichten im Landeshochschulgesetz ersatzlos gestrichen werden können.

(574) Das Ministerium verweist darauf, dass eine regelmäßige Überwachung der Einhaltung der Anzeigepflicht dem Rechtsgedanken widerspreche, dass die Hochschulen dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Recht- und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verpflichtet sind. Eine Überprüfung dieser Pflicht durch die Rechtsaufsicht werde typischerweise nur in anlassbezogenen Fällen erforderlich.

(575) Der Landesrechnungshof bleibt dabei, dass die Nichtbeachtung der Anzeigepflicht durch einzelne Hochschulen so offenkundig war, dass das Ministerium dies hätte zum Anlass nehmen müssen, an die gesetzliche Anzeigepflicht zu erinnern.

Querschnittsprüfungen

V.12 Prüfung der Beteiligungen des Landes

Die Gesellschafterrechte an den unmittelbaren Landesbeteiligungen sind 2024 weitgehend beim Finanzministerium zentralisiert worden. Dies führte nach der Umstellungsphase zu weiterer Standardisierung und Professionalisierung. Auch die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse wurden gegenüber Vorjahren häufiger eingehalten. Bei fünf Landesbeteiligungen sind die Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2023 verspätet und bei einer 100%-igen Beteiligung noch nicht festgestellt worden.

(576) Die aktuelle „Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ zum 31. Dezember 2023¹⁶³ weist Landesvermögen an 33 unmittelbaren und 22 mittelbaren Beteiligungen aus. Dies sind öffentlich-rechtlich organisierte Unternehmen, aber auch privatrechtlich organisierte Landesbeteiligungen wie die Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH, die LGE Mecklenburg-Vorpommern GmbH, die DVZ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH, die Ihlenberger Abfallentsorgungsgesellschaft mbH oder die Häfen des Landes in Rostock, Wismar und Sassnitz. Über das Beteiligungsportfolio informiert im Zweijahres-Abstand auch der Beteiligungsbericht des Landes; diesen hat das Finanzministerium zuletzt im Januar 2025 herausgegeben.

Dem Landesrechnungshof obliegt die laufende Prüfung der Betätigung des Landes bei privatrechtlichen Unternehmen nach § 92 LHO und die Prüfung der Vermögensübersicht des Landes. Darüber hinaus hat er in Abständen kritisch hinterfragt, ob ein wichtiges Interesse des Landes an einer Beteiligung an ausgewählten privatrechtlichen Unternehmen noch besteht. Erhalten die privatrechtlich organisierten Landesbeteiligungen auch Zuwendungen im Rahmen einer institutionellen oder Projektförderung vom Land, sind die Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes auch hierzu gegeben.

1 Zentralisierung der Beteiligungsverwaltung beim Finanzministerium weitgehend abgeschlossen

(577) Nach dem Kabinettsbeschluss vom 1. November 2022¹⁶⁴ wurde in Mecklenburg-Vorpommern die Beteiligungsverwaltung auf ein „Kooperatives Beteiligungsmanagement“ umgestellt. Ziel war es, dass das Finanzministerium die Gesellschafterrechte für privatrechtlich organisierte unmittelbare Landesbeteiligungen anstelle der bisher dezentral zuständigen Ressorts wahrnimmt. Aufsichtsratsfunktionen und die bestehenden finanziellen Verbindungen wie Zuschüsse/Zuwendungen an beziehungsweise Abführungen von Beteiligungsunternehmen verbleiben nach dem Konzept „Kooperatives Beteiligungsmanagement“ beim jeweils zuständigen Fachressort.

¹⁶³ Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht, Drs. 8/4470 vom 23. Dezember 2024 S. 468 ff.

¹⁶⁴ Vgl. Kabinettsbeschluss vom 1. November 2022 i. V. m. Vorlage Finanzministerium 122/22 Konzept „Kooperatives Beteiligungsmanagement“.

Im Land verbanden sich mit dem Prozess auch Ziele¹⁶⁵ in Bezug auf die Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen wie

- weitere Effizienzsteigerung,
- höhere Professionalisierung und
- noch bessere Transparenz.

(578) Zu Beginn des Jahres 2025 war der Prozess der Umstellung der Beteiligungsverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern fast abgeschlossen. Mecklenburg-Vorpommern gehört inzwischen zu den 14 Bundesländern, die ihre Beteiligungen nicht (mehr) dezentral verwalten. Bei den unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen nimmt das Finanzministerium die Gesellschafterrechte bei fast allen unmittelbaren Landesbeteiligungen bis auf die

- Beteiligung an der Invest in MV GmbH und die
- Beteiligung an der Schweriner Schloss Restaurant GmbH wahr.

Für die Invest in MV GmbH im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums ist die Übertragung der Gesellschafterrechte auf das Finanzministerium im Zusammenhang mit der Wiedereinrichtung eines Aufsichtsrats für Ende 2024 vorgesehen gewesen. Dies ist noch nicht gelungen: Bisher ist der Gesellschaftsvertrag der Invest in MV GmbH noch nicht so angepasst worden, dass die Gesellschaft über einen Aufsichtsrat verfügt. Über den Aufsichtsrat mit Vertretern aus dem Fachressort soll künftig die „kooperative“ Steuerung der Beteiligung sicher gestellt werden.

Die Übernahme der Gesellschafterfunktion durch das Finanzministerium hat sich insofern hier verzögert.

(579) Auch die 100%-ige Beteiligung Schweriner Schloss Restaurant GmbH wird nicht vom zentralen „Beteiligungsmanagement“ im Finanzministerium verwaltet. Der Landesrechnungshof hatte 2024 empfohlen, die gesellschaftsrechtliche Vertretung der Schweriner Schloss Restaurant GmbH vom Landtag auf das Finanzministerium zu verlagern¹⁶⁶. Gegen diesen Vorschlag hatten sich sowohl die Landtagsverwaltung als auch das Finanzministerium gewandt.

(580) Der Landesrechnungshof bemerkt dazu, dass die Wahrnehmung der gesellschaftsrechtlichen Vertretung durch den Landtag nicht dazu führen darf, die Transparenz über bestehende unmittelbare Landesbeteiligungen im Beteiligungsbericht zu verringern: Die Schweriner Schloss Restaurant GmbH ist Ende 2019 mit Landesmitteln errichtet worden und wird weiterhin betrieben. Sie wird im Beteiligungsbericht vom 16. Januar 2025 zum Stand 31. Dezember 2023 nicht als Beteiligung des Landes erwähnt.

Das Unternehmen fehlt sowohl in der Gesamtübersicht zum „Beteiligungsportfolio des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ als auch bei den Darstellungen der einzel-

¹⁶⁵ Vgl. Beteiligungsbericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Geschäftsjahre 2022 bis 2023); Stand 31. Dezember 2023, Drs. 8/4522 vom 16. Januar 2025, S. 8 ff.

¹⁶⁶ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2024): Jahresbericht 2024 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2024, Tz. 857.

nen Unternehmen in Teil C des Beteiligungsberichts. Teil C umfasst Einzeldarstellungen der 25 wesentlichen privatrechtlichen Landesbeteiligungen.

Als Kriterien¹⁶⁷ für die Aufnahme als Einzeldarstellung im Beteiligungsbericht dienen: a) unmittelbare Beteiligungen, bei denen die Beteiligungsquote des Landes mindestens 5 % beträgt beziehungsweise b) Tochtergesellschaften unmittelbarer Beteiligungen, wenn das Land zu mehr als 50 % an der Muttergesellschaft beteiligt ist und diese ihrerseits ebenfalls mindestens 5 % der Gesellschaftsanteile des Tochterunternehmens hält.

Nach diesen Kriterien sollte die Schweriner Schloss Restaurant GmbH mit ihren Angaben wie Unternehmensgegenstand, Landesinteresse an der Beteiligung, Kennzahlen und Geschäftsverlauf in der jeweiligen Berichtsperiode¹⁶⁸ sowie Ausblick auf die künftige Entwicklung des Unternehmens in den Beteiligungsbericht aufgenommen werden.

Das Finanzministerium hat nicht dazu Stellung genommen, ob die Landesbeteiligung in künftigen Beteiligungsberichten Aufnahme findet.

(581) Der Landesrechnungshof steht dem Konzept „Kooperatives Beteiligungsmanagement“ im Land positiv gegenüber. Den Verlauf der Umstellungsphase bewertet er als zügig, wenn auch die Überführung der Gesellschafterrechte auf das Finanzministerium noch nicht ganz abgeschlossen ist.

Im Finanzministerium wurde inzwischen ein standardisiertes Berichtswesen aufgebaut, das auch zu regelmäßig veröffentlichten Beteiligungsberichten führt.

Der letzte Beteiligungsbericht von Januar 2025 ist gegenüber den Vorläuferberichten wesentlich umfassender. Inhaltlich hat sich Teil C weiter entwickelt, da u. a. auch zum Landesinteresse an der Beteiligung ausgeführt wird. Erweitert wurde der Bericht um die „Darstellung der wirtschaftlichen Entwicklung der öffentlichen Unternehmen des Landes in den Jahren 2021 bis 2023“ als Teil D. Hier werden neben den Universitätsmedizinen des Landes mit ihren Tochtergesellschaften und den beiden Landesbetrieben auch die öffentlichen Unternehmen in der Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) mit den wesentlichen Kennzahlen dargestellt¹⁶⁹.

(582) Die Verfahren im Zusammenhang mit der Betreuung der privatrechtlichen Landesbeteiligungen wurden im Finanzministerium weiter standardisiert und optimiert. Standardprozesse wie zum Beispiel die Bestellung von Gesellschaftsorganen sind etabliert und Standardformate – wie Musterverträge, Geschäftsordnungen oder Geschäftsanweisungen – werden umgesetzt. Dies führte u. a. zu einer Professionalisierung bei Abstimmungen über das für die Jahresabschlussprüfung zu beauftragende Wirtschaftsprüfungsunternehmen.

¹⁶⁷ Vgl. Beteiligungsbericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Geschäftsjahre 2022 bis 2023), a. a. O. S. 26.

¹⁶⁸ Zu Problemen, die sich für den aktuellen Beteiligungsbericht im Hinblick auf fehlende Zahlen zum Jahr 2023 bei der Schweriner Schloss Restaurant GmbH ergeben hätten, wird in Tz. 589 berichtet.

¹⁶⁹ Dataport AöR, Eichdirektion Nord AöR, Landesforstanstalt Mecklenburg-Vorpommern, Studierendenwerk Greifswald und Studierendenwerk Rostock-Wismar.

2 Verspätete Feststellungen von Jahresabschlüssen bei Landesbeteiligungen

(583) Nach den jeweiligen Gesellschaftsverträgen besteht bei Landesbeteiligungen in der Rechtsform der GmbH die Pflicht, bis zum achten Monat des Folgejahres den Jahresabschluss des abgelaufenen Geschäftsjahres festzustellen. Zuvor hat die jeweilige Geschäftsführung die Pflicht, den Jahresabschluss bis zum 31. März jeden Jahres aufzustellen; alle Landesbeteiligungen unterliegen – unabhängig von der Größenklasse nach HGB – der Pflicht zur Prüfung durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer oder eine unabhängige Wirtschaftsprüferin.

(584) Bei folgenden Landesbeteiligungen hat die jeweilige Gesellschafterversammlung den Jahresabschluss nicht in den ersten acht Monaten des neuen Geschäftsjahres festgestellt¹⁷⁰, nicht über die Verwendung des Jahresergebnisses entschieden und Geschäftsführung und Aufsichtsrat nicht entlastet:

Tabelle 21: *Einhaltung der Acht-Monatsfrist bei Feststellung von Jahresabschlüssen*

Landesbeteiligung	Datum der Feststellung des Jahresabschlusses zum	
	31. Dezember 2022	31. Dezember 2023
Schweriner Schloss Restaurant GmbH	29. Januar 2025	Bis April 2025 <u>nicht</u> festgestellt; auch noch nicht vom Abschlussprüfer geprüft.
Historisch Technisches Museum Peenemünde GmbH (HTM)	29. Mai 2024	29. November 2024
OBVG i. L.	18. Dezember 2023	28. Oktober 2024
MTW Schiffswerft GmbH i. L.	18. Dezember 2023	21. Oktober 2024
Landesenergie- und Klimaschutzagentur GmbH	10. November 2023	Fristgerecht 30. August 2024
DVZ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH	24. Oktober 2023/erneut am 15. April 2024 (Fehlerkorrektur)	Fristgerecht 16. August 2024
MV Filmförderung GmbH	12. Oktober 2023	Fristgerecht 28. August 2024
Verwaltungsgesellschaft Lotto Toto GmbH	25. September 2023	Fristgerecht 6. Juni 2024
Fährhafen Sassnitz GmbH	15. September 2023	Fristgerecht 24. Juli 2024
Funkmasteninfrastrukturgesellschaft mbH	Fristgerecht 30. August 2023	26. September 2024
Seehafen Wismar GmbH	Fristgerecht 25. Juli 2023	24. September 2024

Quellen: Veröffentlichungen in www.bundesanzeiger.de; Stand Ende März 2025; eigene Darstellung aufgrund der Jahresabschlüsse der Gesellschaften.

(585) Der Stand der Jahresabschlussprüfung und -feststellung zum 31. Dezember 2023 hat sich gegenüber den Vorjahren 2019 bis 2022 verbessert.

Gegenüber neun Gesellschaften, bei denen der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2022 noch verspätet festgestellt wurde, haben beim Jahresabschluss zum 31. Dezember 2023 mehr Gesellschaften die Acht-Monatsfrist eingehalten (vgl. Tabelle 21).

¹⁷⁰ Das Datum der verspäteten Feststellung ist rot hervorgehoben.

Die Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2023 sind von fünf Unternehmen verspätet festgestellt worden. Bei HTM GmbH, Ostsee-Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH i. L. (OBVG) und MTW Schiffswerft GmbH i. L. liegen damit in beiden betrachteten Jahren Verstöße gegen den jeweiligen Gesellschaftsvertrag vor.

Das Finanzministerium und die zuvor zuständigen Fachministerien haben hierzu keine Stellungnahme abgegeben.

(586) Bei einer 100%igen Landesbeteiligung stand die Feststellung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2023 bis April 2025 noch aus. Der Vorjahresabschluss der Schweriner Schloss Restaurant GmbH zum 31. Dezember 2022 ist zuletzt am 29. Januar 2025 festgestellt worden; der Abschluss zum 31. Dezember 2021 ist – zwei Jahre nach Fristablauf – am 18. Dezember 2024 festgestellt worden. Zuständig für die Verwaltung der Schweriner Schloss Restaurant GmbH ist die Landtagsverwaltung.

Die Landtagsverwaltung teilt mit, die Schweriner Schloss Restaurant GmbH und der Aufsichtsrat seien bemüht, die laufende Abschlussprüfung zu unterstützen. Der Jahresabschluss 2023 der Gesellschaft sei für die kommende Aufsichtsratssitzung im Mai 2025 avisiert. Im Anschluss könne die Gesellschafterversammlung über die Verwendung des Jahresergebnisses entscheiden und Geschäftsführung und Aufsichtsrat entlasten. Künftig sei die Schweriner Schloss Restaurant GmbH bemüht, rechtliche Vorgaben und Verpflichtungen einzuhalten und Verspätungen bei der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse zu vermeiden.

(587) Die betroffenen Gesellschaften laufen – neben der späten Entlastung von Geschäftsführung und Aufsichtsrat – Gefahr, dass sie ihren Jahresabschluss nicht fristgerecht im Bundesanzeiger offenlegen können. Daraus kann ein Ordnungsgeldverfahren nach § 335 HGB mit Ordnungsgeld von bis zu 25.000 Euro folgen. Es mindert zudem die Transparenz für Geschäftspartner und Öffentlichkeit, die u. a. auch mit den Veröffentlichungen im Bundesanzeiger erreicht werden soll.

(588) Bereits Mitte 2024 hatte der Landesrechnungshof die Veröffentlichung von unrichtigen beziehungsweise ungeprüften und nicht durch die Gesellschafterversammlung festgestellten Jahresabschlüssen im Bundesanzeiger beanstandet.¹⁷¹ Die Geschäftsführung der Schweriner Schloss Restaurant GmbH hat auch den ungeprüften Jahresabschluss zum 31. Dezember 2023 am 20. September 2024 vorab im Bundesanzeiger veröffentlicht. Erst Anfang 2025 berichtigte die Gesellschaft Fehler in den zuvor ungeprüft im Bundesanzeiger veröffentlichten Jahresabschlüssen 2020 und 2021.

Die Landtagsverwaltung hat erklärt, sie habe die Geschäftsführung der Gesellschaft auf die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen hingewiesen. Der Landesrechnungshof sieht hier zusätzlich den bestehenden Aufsichtsrat in der Pflicht, die Geschäftsführung zu überwachen.

¹⁷¹ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2024): Jahresbericht 2024 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2024, Tz. 848.

(589) Der Landesrechnungshof sieht weiteren Verbesserungen bei der Jahresabschlussprüfung und -feststellung von Landesbeteiligungen in der Rechtsform der GmbH entgegen.

Hinzu kommt folgender Gesichtspunkt: Die fristgerechte Feststellung der Jahresabschlüsse ist u. a. Grundlage für eine verbesserte Vermögensübersicht des Landes, die das Finanzministerium dem Landtag jährlich zuleitet. Ab der „Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ zum 31. Dezember 2024 beabsichtigt das Finanzministerium nämlich, das Landesvermögen an den unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen über das Eigenkapital darzustellen – anstelle des bisher ausgewiesenen Stammkapitals der jeweiligen Beteiligung zum Stichtag.¹⁷²

3 Bessere Unterrichtungen über Jahresabschlüsse der Landesbeteiligungen

(590) Ist der Abschluss von der jeweiligen Gesellschafterversammlung festgestellt, erhält der Landesrechnungshof innerhalb von drei Monaten die Jahresabschlussprüfungsberichte und die Unterlagen, die dem Land als Gesellschafter zugänglich sind¹⁷³. Diese Unterrichtungen nach § 69 LHO werden ihm – mit einer eigenen Stellungnahme der Beteiligungsverwaltung als Vertreter des Gesellschafters versehen – digital zugeleitet.

(591) Die Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2023 und entsprechende Abschlussprüfberichte der Wirtschaftsprüfer sollten also – sofern der Jahresabschluss fristgerecht festgestellt wurde – bereits bis zum Jahresende 2024 im Landesrechnungshof vorgelegt haben.

Aus Tabelle 22 geht hervor, in welchen Zeiträumen die Prüfungsunterlagen tatsächlich bereitgestellt wurden.

Tabelle 22: *Einhaltung der Drei-Monatsfrist bei Unterrichtungen nach § 69 LHO*

Unterrichtung des Landesrechnungshofes	zu Jahresabschluss 2023	zu Jahresabschluss 2022	zu Jahresabschluss 2021	zu Jahresabschluss 2020
Anzahl der innerhalb von drei Monaten eingegangenen Unterrichtungen	19	8	8	9
Anzahl der innerhalb von 4 bis zu 26 Monaten eingegangenen Unterrichtungen	9	15	23	22
Noch keine Unterrichtung bis April 2025	3	8	0	0

Quelle: eigene Datenbank des Landesrechnungshofes zu kommunalen und Landesbeteiligungen.

(592) In der Vergangenheit war zur Mehrzahl der Beteiligungen erst nach vier bis zu 26 Monaten unterrichtet worden. Dies traf insbesondere auf die Jahresabschlüsse 2020 bis 2022 zu, als die Beteiligungsverwaltung noch dezentral organisiert war.

¹⁷² Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2024): Jahresbericht 2024 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2024, S. 196 f.

¹⁷³ Dies gilt für unmittelbare Beteiligungen unabhängig von der Beteiligungsquote zu sowie für Tochtergesellschaften unmittelbarer Beteiligungen, wenn das Land zu mehr als 50 % an der Muttergesellschaft beteiligt ist und diese ihrerseits ebenfalls mindestens 25 % der Gesellschaftsanteile des Tochterunternehmens hält.

Zum Jahresabschluss 2020 der Verkehrsgesellschaft M-V mbH berichtete das Wirtschaftsministerium – nach Mahnungen – beispielsweise erst im Januar 2025. Die Unterrichtungen der Landtagsverwaltung zu den Geschäftsjahren 2021 und 2022 der Schweriner Schloss Restaurant GmbH lagen erst Mitte April 2025 im Landesrechnungshof zur Prüfung vor. Noch keine Prüfungsunterlagen zum Jahr 2022 hat der Landesrechnungshof zu acht Mehrheitsbeteiligungen (vgl. Tabelle 22) erhalten:

- vom Landwirtschaftsministerium zu Gut Dummerstorf GmbH, LMS Agrarberatung GmbH, Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH und Windgesellschaft Kandelin mbH,
- vom Wirtschaftsministerium zu MTW Schiffswerft GmbH i. L. und OBVG i. L. sowie
- vom Innenministerium zu DVZ M-V GmbH und Funkmasteninfrastrukturgesellschaft mbH.

Für die Unterrichtungen zum Geschäftsjahr 2022 waren noch dezentral die jeweils genannten Fachministerien zuständig.

(593) Das Innenministerium teilt mit, dass die Zuständigkeit für die Beteiligungsverwaltung der Funkmasteninfrastrukturgesellschaft mbH nur bis Juli 2023 im Innenministerium (Referat II 240) gelegen habe. Es sei davon ausgegangen, dass die Berichtspflicht nach § 69 LHO für das Jahr 2022 auf das Finanzministerium übergegangen sei. Zu den fehlenden Unterlagen der DVZ M-V GmbH nahm das Innenministerium nicht Stellung.

Das Finanzministerium hat bereits fristgerecht die Unterlagen der Funkmasteninfrastrukturgesellschaft mbH zum Geschäftsjahr 2023 an den Rechnungshof übermittelt.

Das Landwirtschaftsministerium und das Wirtschaftsministerium haben sich nicht geäußert, ob sie die fehlenden Unterlagen nachreichen werden.

Die Landtagsverwaltung will künftig die Fristen zur Unterrichtung des Landesrechnungshofs einhalten.

(594) Die Unterrichtungspflichten an den Landesrechnungshof zu den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2023 sind vom nunmehr überwiegend dafür zuständigen Finanzministerium häufiger fristgerecht erfüllt worden. Das Finanzministerium erklärte, sich weiter darum zu bemühen, die Einhaltung der Berichtspflichten sowohl zeitlich als auch inhaltlich zu gewährleisten. Soweit Berichtspflichten für vergangene Jahresabschlüsse noch nicht erfüllt sind, erwartet der Landesrechnungshof eine Abstimmung zwischen den Ministerien zur Erledigung.

V.13 Ordnungsmäßigkeit ausgewählter Stellenbesetzungsverfahren

Keines der 293 geprüften Stellenbesetzungsverfahren war fehlerfrei. In 205 Fällen führten die Fehler dazu, dass die Bestenauslese gemäß Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 71 Abs. 1 Verf. M-V nach den Kriterien Eignung, Befähigung und fachliche Leistung nicht sichergestellt war. In einigen Fällen war kein transparentes Verfahren erkennbar.

Die Aktenführung war unzureichend. In den vorgelegten Unterlagen fehlten wesentliche Informationen, um das Verwaltungsverfahren und die getroffenen Entscheidungen nachvollziehen zu können.

1 Nachschau zur Prüfung herausgehobener Stellenbesetzungsverfahren 2023

(595) Der Landesrechnungshof hat im Landesfinanzbericht 2023 über die Ergebnisse der Prüfung 55 herausgehobener Stellenbesetzungsverfahren berichtet. Die Stellenbesetzung stand jeweils unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Ministerpräsidentin¹⁷⁴. Keines dieser Verfahren war fehlerfrei.

(596) In der Sitzung des Finanzausschusses am 11. Januar 2024 sagte das Finanzministerium für die Personalreferentenkonferenz (PRK) zu, den Finanzausschuss halbjährlich über den aktuellen Stand der infolge dieses Berichtsteils ergriffenen Maßnahmen zu informieren.¹⁷⁵ Das Finanzministerium hat den Vorsitz in der PRK.

(597) Die PRK hat eine Unterarbeitsgruppe gebildet. Diese hat Ansatzpunkte erarbeitet, um die vom Landesrechnungshof aufgezeigten Defizite zu beseitigen:

- Erarbeitung einer Checkliste für einheitliche Verfahrensschritte bei Stellenbesetzungsverfahren auf der Basis der Empfehlungen des Landesrechnungshofes,
- Einführung einer elektronischen Personalakte und eines medienbruchfreien Personalverwaltungsverfahrens,
- Weiterentwicklung der Bewerbungsmanagementfunktionen des Karriereportals und
- Einbindung des Ausschusses für Organisationsfragen zur Bearbeitung aller vor- und nachgelagerten organisatorischen Aspekte.

Die Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Allgemeinen Abteilungen hat in ihrer Sitzung am 20. März 2025 der Checkliste für einheitliche Verfahrensschritte bei Stellenbesetzungsverfahren zugestimmt. Somit ist die Checkliste autorisiert und wird den Landesbehörden zur Anwendung empfohlen.

¹⁷⁴ Dabei handelt es sich z. B. um Referats- und Abteilungsleitungen in der Staatskanzlei und den Ministerien oder um die Leitung nachgeordneter Behörden. Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2024): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, S. 148 ff.

¹⁷⁵ Vgl. Finanzausschuss, 57. Sitzung am 11. Januar 2024, TOP 3, Beratung der Tz. 597 bis 680 des Jahresberichts 2023 (Teil 1), Landesfinanzbericht 2023, Drs. 8/2683.

(598) Der Landesrechnungshof begrüßt ausdrücklich, dass sich die Staatskanzlei und die Ressorts auf einheitliche Verfahrensschritte für Stellenbesetzungsverfahren geeinigt haben. Besonders positiv bewertet er, dass die Prüfung der organisatorischen Notwendigkeit einer Stellenbesetzung nun einer Stellenbesetzung voraus gehen soll.

Die Einführung einer elektronischen Personalakte hält er für dringend erforderlich.

Mit der Bewerbungsmanagementfunktion des Karriereportals wird derzeit ein Teil des Bewerbungsprozesses (elektronische Abgabe der Bewerbung sowie Übermittlung von Unterlagen) elektronisch abgewickelt. Dies begrüßt der Landesrechnungshof. Er hält es aber für notwendig, dass der sich daran anschließende Teil des Bewerbungsprozesses in den Dienststellen ebenfalls medienbruchfrei elektronisch abgewickelt werden kann. Dafür sollte ein elektronischer Basisdienst für alle Dienststellen zur Verfügung gestellt werden.

2 Ergebnisse der Prüfung ausgewählter Stellenbesetzungsverfahren

(599) Der Landesrechnungshof hat bei der Staatskanzlei und den Ministerien einschließlich nachgeordneter Bereiche 293 Stellenbesetzungsverfahren geprüft. Hierzu zählten solche Verfahren, in deren Ergebnis im Zeitraum 1. Januar 2018 bis 30. November 2020 ein unbefristetes Dienst- oder Beschäftigungsverhältnis zum Land Mecklenburg-Vorpommern begründet oder ein höherwertiger Dienstposten beziehungsweise eine höherwertige Stelle übertragen wurde. Die Prüfung beschränkte sich auf Dienstposten der Laufbahngruppe 2 (LG 2).¹⁷⁶

(600) 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 (Bewerbungsverfahrensanspruch).

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.

(601) Die Staatskanzlei und die Ministerien haben zu den Feststellungen inhaltlich nicht Stellung genommen.

2.1 Stellenbesetzungen ohne transparente Verfahren

(602) Die/der am besten geeignete Bewerberin oder Bewerber ist, unabhängig von einer bestehenden Verpflichtung zur Ausschreibung, in einem transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren zu ermitteln. Dies setzt voraus, dass die Behörden überhaupt ein Auswahlverfahren durchgeführt haben. Durch die Gestaltung des Aus-

¹⁷⁶ Die Besoldungsgruppen der Beamtinnen und Beamten sind in die Besoldungsordnungen A und B aufgeteilt. Der Großteil der Beamtinnen und Beamten ist den Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A zugeordnet. Die Laufbahngruppe 2 umfasst Dienstposten des gehobenen Dienstes: A 9 (z. B. Polizeikommissar) bis A 13 (z. B. Erster Polizeihauptkommissar) und des höheren Dienstes: A 13 (z. B. Regierungsrat) bis A 16 (z. B. Ministerialrat) sowie die Dienstposten der Besoldungsordnung B.

wahlverfahrens wird unmittelbar Einfluss auf den Bewerberkreis und damit auf das Ergebnis der Auswahlentscheidung genommen.¹⁷⁷ Zum Auswahlverfahren gehören mindestens folgende Verfahrensschritte:

- Anforderungen an die Dienstposteninhaberin/den Dienstposteninhaber festlegen,
- potenzielle Bewerberinnen und Bewerber ermitteln (Bewerberkreis festlegen in der Regel durch eine Stellenausschreibung),
- diese beurteilen beziehungsweise vorhandene Beurteilungen auswerten,
- eine begründete Auswahlentscheidung treffen und
- Konkurrenten informieren.

(603) In 205 Fällen führten die festgestellten Fehler dazu, dass die Bestenauslese gemäß Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 71 Abs. 1 Verf. M-V nach den Kriterien Eignung, Befähigung und fachliche Leistung nicht gewährleistet war.¹⁷⁸ Darunter waren Stellenbesetzungsverfahren, bei denen kein transparentes Verwaltungsverfahren durchgeführt wurde. So lagen z. B. in 16 Vorgängen keine Anforderungsprofile vor.

(604) Beispiel:

In einem Fall hat eine oberste Landesbehörde eine beamtete Person des nachgeordneten Bereichs in die oberste Landesbehörde auf einen höherwertigen Dienstposten versetzt. Die Versetzung erfolgte auf Antrag der beamteten Person, ohne dass ein Auswahlverfahren durchgeführt worden war. Die zuständige Fachabteilungsleitung begründete den Verzicht auf die Ausschreibung damit, dass die beamtete Person ein/e „hochqualifizierte/r und anerkannte/r respektierte/r Beamtin/Beamter sei und Niemand vergleichbares in der Landesverwaltung zur Verfügung stehe“.

(605) Beispiel:

In einem weiteren Fall stellte eine oberste Landesbehörde eine Person ein, die zuvor in einem Stellenbesetzungsverfahren einer nachgeordneten Behörde unterlegen war. Für den Dienstposten in der obersten Landesbehörde lagen weder eine Stellenbeschreibung und -bewertung noch ein Anforderungsprofil vor. Im Ergebnis eines Gesprächs mit der Fachabteilungsleitung und der zukünftigen Referatsleitung wurde die Person unbefristet eingestellt. Das Ministerium hatte zu keinem Zeitpunkt die Eignung der Person anhand der Anforderungen des Dienstpostens geprüft.

(606) Fehlen wesentliche Verfahrensschritte im Auswahlverfahren, kann dieses weder transparent noch diskriminierungsfrei durchgeführt werden. Soweit sich eine Behördenleitung von vornherein auf eine bestimmte Bewerberin/einen bestimmten Be-

¹⁷⁷ Vgl. Dürig/Herzog/Scholz: Grundgesetz-Kommentar, GG Art. 33, Rn. 36.

¹⁷⁸ Hierzu zählen insbesondere Verfahren mit den Fehlern: fehlerhafte Anforderungsprofile, fehlende Laufbahnbefähigung, erforderliche Stellenausschreibung nicht durchgeführt, Bewerberkreis fehlerhaft festgelegt.

werber festlegt, ohne andere geeignete Bewerberinnen und Bewerber in den Blick zu nehmen, handelt sie willkürlich.

2.2 Übersicht über die Fehlerkategorien

(607) Keines der 293 geprüften Verfahren war fehlerfrei.

Tabelle 23: Übersicht über Fehlerkategorien

Fehler	Anzahl
Fehlende Laufbahnbefähigung	24
Fehlerhaftes Anforderungsprofil	176
Fehlendes Anforderungsprofil	16
Unzulässiges Absehen von Stellenausschreibung	49
Bewerberkreis fehlerhaft festgelegt	65
kein Nachweis für fachliche Eignung/Beurteilung nicht berücksichtigt	146
Fehlerhafte oder keine Konkurrentenmitteilung	141
nicht begründeter oder ungerechtfertigter Ausschluss befristet Beschäftigter	23
Fehlende Dienstpostenbeschreibung oder -bewertung bzw. Tätigkeitsdarstellung und -bewertung	227
Verstoß gegen Schwerbehindertenrecht	56
Verstoß gegen AGG	7
Verstoß gegen GlG	244
Verstoß gegen Datenschutz	53
Fehlende Organisationsentscheidung	244
fehlender oder unvollständiger personalwirtschaftlicher Grundvermerk	159
unvollständige Aktenführung	287

Quelle: eigene Darstellung.

2.3 Fehlende Laufbahnbefähigung

(608) Nach dem Laufbahnprinzip muss eine Beamtin beziehungsweise ein Beamter über eine spezielle Vor- und Ausbildung für die Ämter ihrer beziehungsweise seiner Laufbahn verfügen. Nur so kann sie beziehungsweise er die vielfältigen wechselnden Aufgaben kompetent erfüllen, die ihr beziehungsweise ihm aufgrund seiner Laufbahnbefähigung übertragen werden können. Das Laufbahnprinzip verlangt eine spezielle Qualifikation für das wahrzunehmende Amt. Es begrenzt damit die horizontale und vertikale Flexibilität.¹⁷⁹

(609) In 24 Fällen übertrugen die Behörden höherwertige Dienstposten, obwohl die Beamtinnen und Beamten nicht über die erforderliche Laufbahnbefähigung¹⁸⁰ verfügten.

¹⁷⁹ Vgl. Wichmann/Langer (2017): Öffentliches Dienstrecht, Teil I. Allgemeines Beamtenrecht, Rn. 27 – zit. n. juris.

¹⁸⁰ Die Laufbahnbefähigung bezeichnet die Eignung und Qualifikation, welche eine Person besitzt, um eine bestimmte Laufbahn im öffentlichen Dienst einzuschlagen und in dieser tätig zu sein. In der Regel erlangt jemand die Laufbahnbefähigung durch den Abschluss einer bestimmten Berufsausbildung oder eines Studiums. Zusätzlich kann es erforderlich sein, einen Vorbereitungsdienst zu absolvieren, der mit einer Prüfung endet.

(610) Beispiel:

Drei Behörden des nachgeordneten Bereichs eines Ministeriums übertrugen in 21 Fällen Dienstposten der LG 2, obwohl die Beamtinnen und Beamten nicht über die dafür erforderliche Laufbahnbefähigung verfügten.

(611) Beispiel:

In einem Fall hatte eine oberste Landesbehörde eine Stelle als Sachbearbeitung ausgeschrieben und als konstitutives Anforderungskriterium die Befähigung für das erste Einstiegsamt (EA) der LG 2 der Fachrichtung Allgemeiner Dienst oder vergleichbare Qualifikationen festgelegt. Die ausgewählte Person im Statusamt A 8 besaß die Befähigung für Ämter ab dem zweiten Einstiegsamt der LG 1 und zusätzlich einen Abschluss als Bachelor of Laws Wirtschaftsrecht (Hochschule Wismar). Aufgrund des Bachelor-Abschlusses läge die Voraussetzung für das 1. EA LG 2 vor, wenn die Person eine dreijährige hauptberufliche Tätigkeit auf einem Dienstposten der LG 2 vorweisen kann. Die Person selbst wies darauf hin, dass sie diese dreijährige hauptberufliche Tätigkeit auf einem Dienstposten der LG 2 noch nicht vorweisen konnte. Sie war nicht ausreichend qualifiziert für die höhere Laufbahn. Dennoch wurde ihr unmittelbar ein Amt A 10 (LG 2, 1. EA) übertragen.

(612) Beispiel:

In einem anderen Fall stellte eine Behörde eine beamtete Person der LG 1, 2. EA im Wege der Versetzung auf einen Dienstposten der LG 2, 1. EA ein. Die Behörde hatte für den Dienstposten einer Sachbearbeitung zwingend ein mit Note „gut“ abgeschlossenes Bachelorstudium Soziale Arbeit beziehungsweise Sozialpädagogik gefordert. Die Person konnte neben der Laufbahnbefähigung für Ämter ab dem zweiten Einstiegsamt der LG 1 jedoch nur ein anderes mit Note „befriedigend“ abgeschlossenes Bachelorstudium nachweisen. Die Behörde ging davon aus, dass sie über die Befähigung für die LG 2, 1. EA verfügte. Sie ging jedoch nicht auf das Erfordernis eines mit der Note „gut“ abgeschlossenen Bachelorstudiums ein, das die Person nicht erfüllte. Damit prüfte sie ihre Eignung für den Dienstposten nicht ausreichend.

(613) Die Übertragung höherwertiger Dienstposten auf Bewerberinnen und Bewerber, denen die notwendige Laufbahnbefähigung fehlt, verletzt den Grundsatz der Bestenauslese¹⁸¹. Denn in einem solchen Fall fehlt es bereits an der gemäß Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 71 Abs. 1 Verf. M-V notwendigen Befähigung.

Den Bewerberinnen und Bewerbern fehlt es in diesen Fällen somit aber auch an der notwendigen Qualifikation, um die Anforderungen des übertragenen Dienstpostens erfüllen zu können. Dies gefährdet die sachgemäße Erfüllung der mit dem Amt verbundenen Aufgaben.

¹⁸¹ Ausgenommen sind Aufstiegsverfahren. Hier sind aber auch die besten Bewerberinnen und Bewerber anhand des Leistungsgrundsatzes auszuwählen. Zudem sind Qualifikationsanforderungen festgelegt.

2.4 Fehlerhafte oder fehlende Anforderungsprofile

(614) Das Anforderungsprofil bestimmt die Kriterien, die die Dienstposteninhaberin beziehungsweise der Dienstposteninhaber erfüllen muss. Anhand dieser Kriterien sind die Fähigkeiten der Bewerberinnen und Bewerber zu bewerten.

(615) In 16 Verfahren fehlten Anforderungsprofile ganz. In 176 Verfahren waren die Anforderungsprofile fehlerhaft. Dabei wurden folgende Fehler festgestellt:

- konstitutive¹⁸² und fakultative¹⁸³ 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.

(616) Beispiel:

In einem Fall schrieb eine oberste Landesbehörde in einem Verfahren zur Besetzung zweier Referatsleitungen (A 16/E 15) die Dienstposten für Bewerberinnen und Bewerber sowohl mit einem wissenschaftlichen Hochschulabschluss als auch mit einem Hochschulabschluss zur Bewerbung aus.¹⁸⁴ Damit war eine Referatsleitung auch für Bewerberinnen und Bewerber mit Bachelor- oder FH-Abschluss erreichbar. Die oberste Landesbehörde hat nicht begründet, warum auch Bewerberinnen und Bewerber in die Auswahl einbezogen werden sollten, deren Qualifikation hinter dem sich aus Tarif- beziehungsweise Laufbahnrecht ergebenden Niveau zurückbleibt. Dies entspricht nicht den Anforderungen des zu vergebenden Statusamtes A 16. Bewerberinnen und Bewerber mit Bachelor/FH-Abschluss verfügen regelmäßig nicht über die Befähigung für Ämter oberhalb des zweiten Einstiegsamtes der LG 2. Dies gilt vor allem auch für die Spitzenämter dieser Laufbahngruppe. Welche Laufbahnbefähigung für den Dienstposten erforderlich ist, war nicht festgelegt worden. Damit war das Anforderungsprofil unvollständig.

(617) Fehler bei der Festlegung der Anforderungen führen dazu, dass die Auswahlentscheidung nicht ausschließlich auf Kriterien gestützt wird, die am Grundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG und des Art. 71 Abs. 1 Verf. M-V ausgerichtet sind. Durchgeführte Verfahren verstoßen damit gegen den Grundsatz der Bestenauslese.

¹⁸² 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.

¹⁸³ 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“.

¹⁸⁴ Ein abgeschlossenes wissenschaftliches Hochschulstudium liegt vor, wenn das Studium mit einer ersten Staatsprüfung, mit einer Diplomprüfung, mit einer Masterprüfung oder einer Magisterprüfung beendet worden ist. Einem Hochschulabschluss entspricht ein mit der Bachelorprüfung abgeschlossenes Studium beziehungsweise ein entsprechender Hochschulabschluss.

2.5 Unzulässiges Absehen von Stellenausschreibung

(618) Grundsätzlich sollen Bewerberinnen und Bewerber durch eine Stellenausschreibung ermittelt werden (§ 9 Abs. 1 Landesbeamtengesetz, § 7 Abs. 1 GlG M-V). Davon kann in Ausnahmefällen abgesehen werden (§ 4 Allgemeine Laufbahnverordnung).

(619) In 45 Fällen haben Behörden auf eine Stellenausschreibung verzichtet, ohne dass ein Ausnahmetatbestand vorlag beziehungsweise ohne dass ein Ausnahmegrund dokumentiert wurde.

(620) Beispiel:

In einem Fall übertrug eine oberste Landesbehörde einer Beschäftigten/einem Beschäftigten nach Ende der arbeitsrechtlichen Probezeit höherwertige Aufgaben und gruppierte sie/ihn in eine höhere Entgeltgruppe ein. Die/der Beschäftigte habe sehr gute Leistungen in der Probezeit gezeigt. Die oberste Landesbehörde hat für diese höherwertigen Aufgaben weder eine Stellenausschreibung noch eine Auswahl durchgeführt.

(621) Wird unzulässigerweise vom Grundsatz der Stellenausschreibung abgewichen, verletzt dies den Bewerberverfahrensanspruch anderer potentieller Bewerberinnen und Bewerber. In Unkenntnis einer beabsichtigten Stellenbesetzung verwehrt ihnen die Behörde die Gelegenheit, sich an einem solchen Verfahren zu beteiligen.

Auch auf die Qualität der Aufgabenwahrnehmung kann sich dies auswirken, da möglicherweise besser geeignete Bewerberinnen und Bewerber nicht berücksichtigt werden können.

2.6 Bewerberkreis fehlerhaft festgelegt

(622) 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.

(623) In 65 Verfahren legten die Behörden den Bewerberkreis fehlerhaft fest. Sie schränkten diesen unzulässigerweise ein beziehungsweise weiteten diesen ohne sachlichen Grund aus.

(624) Beispiel:

Eine oberste Landesbehörde schrieb eine befristete Stelle auch für Beamtinnen und Beamte aus. Es stellte die befristete Besetzung mit einer Beamtin oder einem Beamten nicht unter den Vorbehalt, dass mit dem abgebenden Dienstherrn Einvernehmen über eine Abordnung für die Zeit des befristeten Personalbedarfs erzielt werden kann. Das Ministerium wählte eine beamtete Person aus. Ihr Dienstherr stimmte einer Abordnung nicht zu. Das Ministerium erbat daraufhin die Versetzung und stellte die Person im Wege der Versetzung dauerhaft für einen befristeten Bedarf ein.

(625) Beispiel:

Mehrere Behörden des Geschäftsbereichs einer obersten Landesbehörde haben wiederholt Dienstposten der LG 2, 1. EA für Bewerber der LG 1 zwar ausgeschrieben, aber nicht als Aufstiegsmöglichkeit ausgewiesen. Die in dieser Form angesprochenen Bewerberinnen und Bewerber der LG 1 verfügten nicht über die Befähigung für die Ausübung dieser Dienstposten. Die Behörden hätten die Beamtinnen und Beamten dementsprechend nicht mit Aufgaben der LG 2 dauerhaft betrauen dürfen.

(626) Ein fehlerhaft festgelegter Bewerberkreis verletzt den Bewerberverfahrensanspruch potenzieller Bewerberinnen und Bewerber. Wird die Auswahl durch einen verengten Bewerberkreis von vornherein auf eine in Frage kommende Person beschränkt, handelt es sich i. d. R. nicht um ein transparentes und diskriminierungsfreies Auswahlverfahren.

2.7 Nicht begründeter oder ungerechtfertigter Ausschluss befristeter Beschäftigter

(627) Befristet Beschäftigten ist die Möglichkeit der Bewerbung einzuräumen beziehungsweise sie sind in die Auswahl einzubeziehen, es sei denn, dienstliche Gründe, z. B. haushaltsrechtlicher Art, sprechen dagegen. Liegen Gründe vor, die gegen die Einbeziehung befristet Beschäftigter sprechen, so sind diese in jedem Stellenbesetzungsvorgang vollständig zu dokumentieren.

(628) Die Behörden haben in 23 Verfahren befristete Beschäftigte ungerechtfertigt aus dem Stellenbesetzungsverfahren ausgeschlossen beziehungsweise den Ausschluss nicht begründet.

2.8 Dienstliche Beurteilungen nicht herangezogen

(629) Dem Grundsatz der Bestenauslese entspricht es, zur Ermittlung des Leistungsstands konkurrierender Bewerberinnen und Bewerber in erster Linie auf unmittelbar leistungsbezogene Kriterien zurückzugreifen. Dies sind regelmäßig aktuelle dienstliche Beurteilungen. Vor der Besetzung von höherwertigen Dienstposten ist in jedem Fall zu prüfen, ob hinreichend aktuelle Beurteilungen vorliegen. Ist dies nicht der Fall, sind zwingend Anlassbeurteilungen zu erstellen. Ergebnisse der dienstlichen Beurteilungen können i. d. R. nicht durch das gleichgewichtige Heranziehen von weiteren Auswahlinstrumenten wie z. B. Auswahlgespräche entwertet werden.

(630) Die Behörden haben in 146 Verfahren dienstliche Beurteilungen nicht oder fehlerhaft herangezogen.

(631) Beispiel:

In einem Fall konkurrierten in einem internen Auswahlverfahren zwei beamtete Personen im Amt A 9 um einen Dienstposten der Besoldungsgruppe A 11/A 12. Die Behörde entschied nach Aktenlage. Allerdings legte sie nicht aktuelle dienstliche Beurteilungen zugrunde, sondern bepunktete die Ausbildung

(die Laufbahnausbildung und auch davor liegende Berufsausbildungen), die Abschlussnote der Laufbahnprüfung und die Berufserfahrung laut Stellenausschreibung (pro Jahr 0,5 Punkte). Hinzu zählte sie fehlerhaft den Mittelwert der Anlassbeurteilung zum Ende der Probezeit. Die Beurteilung der obsiegenden Person war dabei nicht mehr hinreichend aktuell für eine Auswahlentscheidung. Beide Bewerbende hatten das gleiche Gesamturteil erhalten. Die Behörde versäumte es, das Ergebnis der Beurteilung jeweils auszuschärfen. Im Ergebnis erhielt die obsiegende Person den höherwertigen Dienstposten, weil sie eineinhalb Jahre länger in der Behörde beschäftigt war. Die Behörde berücksichtigte die Beurteilungen fehlerhaft und traf ihre Entscheidung nicht aufgrund von Leistungskriterien.

(632) Beispiel:

In einem anderen Fall schrieb die Behörde einen gebündelt mit A 11/A 12 bewerteten Dienstposten behördenintern für Beamtinnen und Beamte im Statusamt A 11 aus. Es bewarben sich drei Beamtinnen und Beamte mit dem entsprechenden Statusamt. Alle drei verfügten über eine aktuelle Beurteilung im Amt A 11. Die Zweitbeurteilung oblag bei allen Konkurrenten der Behördenleitung. Die Beurteilungen waren ohne Zweifel vergleichbar. Die Beurteilungsergebnisse stellten sich wie folgt dar:

Bewerbung 1: 12,50 Punkte, Note „gut“,

Bewerbung 2: 10,83 Punkte, Note „gut“ und

Bewerbung 3: 9,92 Punkte, Note „befriedigend“.

Somit wären die Beurteilungen mit der Note „gut“ auszuschärfen und die Bewerbung 3 nicht mehr zu berücksichtigen gewesen. Auf der Kopie des Vorgangs fand sich auch eine Notiz, dass der Beurteilungsvergleich ein Auswahlverfahren überflüssig macht. Dennoch führte die Behörde mit allen drei Bewerberinnen und Bewerbern Auswahlgespräche. In dem mündlichen Verfahren wurden Kriterien (Konzeptionelle Fähigkeiten, Kommunikationsfähigkeit, Kreativität und Eigeninitiative) benotet, die schon in der Beurteilung bewertet worden waren. Die dienstliche Beurteilung zur Bewerbung 3 war auch in diesen Kompetenzen deutlich schlechter bewertet worden als ihre Konkurrenten. Im mündlichen Verfahren erhielt Bewerbung 3 dagegen die beste Bewertung. Das Beurteilungsergebnis wurde nur zu 50 % im Verfahren berücksichtigt. Dies führte dazu, dass die Bewerbung 3 mit dem schlechtesten Gesamturteil in der dienstlichen Beurteilung das Auswahlverfahren für sich entscheiden konnte. Die Behörde hat die Grundsätze der Bestenauslese missachtet. Die Bestenauslese ist deshalb fehlerhaft. Wird der Leistungsstand konkurrierender Bewerberinnen und Bewerber nicht anhand aktueller und aussagefähiger Beurteilungen verglichen, verstößt dies gegen den Grundsatz, gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern aufgrund fachlicher Leistung zu gewähren.

(633) Die Behörden müssen ihre Auswahlentscheidungen auf leistungsbezogene Kriterien stützen. Dieses sind i. d. R. aktuelle Beurteilungen.

2.9 Fehlende Konkurrentenmitteilungen

(634) Auswahlverfahren sind mit einer aussagefähigen Konkurrentenmitteilung gegenüber den unterlegenen Bewerberinnen und Bewerber abzuschließen. Das gilt auch für die Fälle, in denen eine Auswahl unter allen infrage kommenden Beschäftigten ohne vorherige Ausschreibung vorgenommen wurde. Die wesentlichen Gründe für die negative Mitteilung sind dabei anzugeben, alternativ kann nach entsprechendem Hinweis Akteneinsicht gewährt werden.¹⁸⁵

(635) In 141 Vorgängen wurden erforderliche Konkurrentenmitteilungen nicht oder nicht vollständig erteilt.

(636) Die Wirksamkeit des Rechtsschutzes vor der Ernennung hängt davon ab, dass der Dienstherr die gerichtliche Nachprüfung seiner Auswahlentscheidung ermöglicht. Verzichtet er auf eine aussagekräftige Konkurrentenmitteilung, verstößt er gegen die Rechtsweggarantie des Art. 19 GG.

2.10 Fehlende oder unvollständige Dienstpostenbewertungen

(637) Dienstpostenbeschreibungen und -bewertungen beziehungsweise Tätigkeitsbewertungen sind eine wesentliche Grundlage, um fehlerfreie, objektive und vollständige Anforderungsprofile zu erstellen. Bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sind Tätigkeitsbewertungen durch Tarif- und Haushaltsrecht vorgeschrieben.

(638) In 227 Fällen fehlten vollständige Dienstpostenbeschreibungen und/oder -bewertungen beziehungsweise Tätigkeitsbeschreibungen und/oder -bewertungen vor Beginn des Stellenbesetzungsverfahrens.

(639) Beispiel:

Eine oberste Landesbehörde hat in einem Fall einer tarifbeschäftigten Person Aufgaben übertragen, ohne diese vorher tarifrechtlich zu bewerten. Damit hat die oberste Landesbehörde gegen Haushaltsrecht¹⁸⁶ und Tarifrecht verstoßen.

(640) Beispiel:

In einem Fall hatte die Behörde vor dem Stellenbesetzungsverfahren keine Tätigkeitsbeschreibung und tarifliche Bewertung angefertigt. Im Vermerk zur Vorbereitung des Interessenbekundungsverfahrens stellte sie fest, dass eine tarifliche Bewertung noch erfolgen müsse. Diese Bewertung hatte sie jedoch nicht vorgenommen. Dennoch hat sie die tarifbeschäftigte Person nach der Interessenbekundung umgesetzt und von Entgeltgruppe 13 in Entgeltgruppe 15 höhergruppiert.

(641) Die Behörden haben zukünftig Dienstpostenbeschreibungen und -bewertungen beziehungsweise Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen zu erstellen beziehungsweise vor Stellenbesetzung auf Aktualität zu prüfen.

¹⁸⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 – 2 A 5.18.

¹⁸⁶ Vgl. VV Nr. 3.2.1 zu § 49 LHO.

2.11 Verstöße gegen sonstige Gesetze

(642) In Stellenbesetzungsverfahren sind Vorgaben des Gleichstellungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (GIG M-V), des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), des Schwerbehindertenrechts und des Datenschutzrechts zu beachten.

(643) Die Behörden verstießen

- in 56 Verfahren gegen Schwerbehindertenrecht,
- in sieben Verfahren gegen das AGG,
- in 249 Verfahren gegen Vorgaben des Gleichstellungsgesetzes und
- in 53 Verfahren gegen datenschutzrechtliche Vorgaben.

(644) Beispiel:

In einem Fall schloss die Behörde eine Bewerberin aus, da sie „aufgrund von Mutterschutz/Elternzeit frühestens in einem Jahr zur Verfügung [steht].“ Sie teilte der Bewerberin in der Absage mit, dass nach der Vorauswahl eine ausreichende Anzahl geeigneterer Bewerberinnen und Bewerber verblieben sei. Die wegen Mutterschutz/Elternzeit ausgeschlossene Bewerberin war nach Aktenlage besser qualifiziert als die ausgewählte Person. Die schwangere Bewerberin erhielt nicht die Möglichkeit, sich vorzustellen. Die Behörde hat die Bewerberin wegen ihres Geschlechts benachteiligt und somit gegen das AGG verstoßen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat wiederholt festgestellt, dass die Weigerung, eine schwangere Frau auf einer unbefristeten Stelle einzustellen, weil sie für die Dauer der Schwangerschaft wegen eines daraus folgenden Beschäftigungsverbots zunächst nicht beschäftigt werden kann, selbst dann eine Geschlechtsdiskriminierung darstellt, wenn die Frau von Anfang an nicht auf der Stelle beschäftigt werden kann.¹⁸⁷

(645) Die Behörden haben zukünftig die Vorgaben dieser Regelungen zu beachten.

2.12 Unvollständige Aktenführung

(646) 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.

Jede Meldung einer freien Stelle ist in einem regelgeleiteten Verfahren zu einer organisatorischen Entscheidung zu führen. Vor Beginn der Stellenbesetzung sind Prognosen zur zukünftigen Aufgabenentwicklung anzustellen. Die Notwendigkeit der Stellenbesetzung ist nachzuweisen.

¹⁸⁷ EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts/der Generalanwältin vom 7. Oktober 1999, C-207/98 – Mahlburg.

Die Erwägungen insbesondere zum Anforderungsprofil, zum Bewerberkreis sowie zur Ermittlung geeigneter Bewerberinnen und Bewerber sind in einem personalwirtschaftlichen Grundvermerk zu dokumentieren.

(647) Obwohl die Verfahren bereits abgeschlossen waren, lagen in 287 Verfahren keine vollständigen Akten vor. In den vorgelegten Unterlagen fehlten wesentliche Informationen, um das Verwaltungsverfahren und die getroffenen Entscheidungen nachvollziehen zu können. Die Behörden verstießen gegen die Grundsätze der Aktenmäßigkeit, Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit.

In 244 Verfahren fehlte eine Organisationsentscheidung und in 141 Verfahren ein personalwirtschaftlicher Grundvermerk.

(648) Die Behörden haben zukünftig alle entscheidungserheblichen Bearbeitungsschritte zu dokumentieren, die zum späteren Nachweis der Vollständigkeit, zur Nachvollziehbarkeit und für die Transparenz des Verwaltungshandelns innerhalb der Verwaltung und gegenüber Dritten vorzuhalten sind. Die Dokumentation sollte standardisiert erstellt werden etwa durch Nutzung von Vordrucken mit Auswahl- und Freitextfeldern sowie vorgegebenen Textbausteinen. Dies sollte durch eine digitale Anwendung unterstützt werden.

(649) Der Landesrechnungshof hatte bereits im Landesfinanzbericht 2023 empfohlen, für die Landesverwaltung einheitliche Regelungen zur Führung und Aufbewahrung von Stellenbesetzungsakten zu erlassen.

(650) Dies ist bisher nicht geschehen. Die Landesregierung sollte dies kurzfristig nachholen.

2.13 Stufenfestlegung bei Einstellung

(651) Beschäftigte werden bei der Einstellung der Stufe 1 zugeordnet, sofern keine einschlägige Berufserfahrung vorliegt. Beschäftigte haben einen Anspruch auf Anerkennung ihrer einschlägigen Berufserfahrung.¹⁸⁸ Das Vorhandensein einschlägiger Berufserfahrung indiziert nach Einschätzung der Tarifvertragsparteien bei typisierter Betrachtung, dass eine Einarbeitungszeit entfallen wird.¹⁸⁹ Die Behörden haben zu prüfen, ob die beziehungsweise der neue Beschäftigte aus der vorherigen Tätigkeit heraus die neue Tätigkeit aus dem Stand heraus ausüben kann.

Im Ermessen des Arbeitgebers steht es, bei der Einstellung im unmittelbaren Anschluss an ein Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst die in dem vorhergehenden Arbeitsverhältnis erworbene Stufe bei der Stufenzuordnung ganz oder teilweise zu berücksichtigen.¹⁹⁰ Unabhängig von der Berücksichtigung einschlägiger Berufserfahrung kann der Arbeitgeber bei Neueinstellungen zur Deckung des Personalbedarfs für die vorgesehene Tätigkeit förderliche Zeiten einer vorherigen beruflichen Tätigkeit ganz oder teilweise für die Stufenzuordnung berücksichtigen.¹⁹¹ Förderliche Zei-

¹⁸⁸ Vgl. § 16 Abs. 2 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L).

¹⁸⁹ Vgl. BAG, Urteil vom 29. Juni 2022 – 6 AZR 475/21, Rz. 22, zit. n. juris.

¹⁹⁰ Vgl. § 16 Abs. 2a TV-L.

¹⁹¹ Vgl. § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L.

ten sind nur dann zu berücksichtigen, wenn die Einstellung einer geeigneten Bewerberin oder eines geeigneten Bewerbers wegen der anhand der nachgewiesenen einschlägigen Berufserfahrung ermittelten Stufe zu scheitern droht (besonderes Gewinnungsinteresse).

Die Behörden haben die Festlegung der Stufe vollständig und nachvollziehbar zu prüfen und in einem Vermerk zu dokumentieren (Stufenvermerk). Dabei sind die früheren Tätigkeitszeiten inhaltlich anhand der zukünftig auszuübenden Tätigkeiten zu bewerten. Eine tabellarische Aufzählung der bisherigen beruflichen Positionen und die Addition der Zeiten reichen als Begründung nicht aus. Soweit ein besonderes Gewinnungsinteresse bestanden hat, ist dies ebenfalls vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren.

(652) In elf Fällen haben die Behörden bei Einstellung ein über der Stufe 1 der Entgeltgruppe liegendes Entgelt gezahlt, ohne nachzuweisen, dass die höhere Stufe gerechtfertigt ist. Sie haben die tariflichen Regelungen nicht aktenkundig geprüft.

(653) Durch eine fehlerhafte Stufenzuordnung wird Entgelt in einer Höhe gezahlt, die weder tariflich noch haushaltsrechtlich gerechtfertigt ist. Dem Land entsteht dadurch ein Schaden.

(654) Beispiel:

Eine oberste Landesbehörde stellte 2018 eine Person ohne Auswahlverfahren unter Absehen von einer Stellenausschreibung unbefristet als Referentin/Referenten ein.¹⁹² Es ordnete die Person in der Entgeltgruppe 13 der Stufe 6 zu. Zusätzlich gewährte die oberste Landesbehörde eine Zulage nach § 16 Abs. 5 TV-L in Höhe von 20 % der Stufe 2. Ein Stufenvermerk und eine Begründung für die Gewährung der Zulage liegen nicht vor.

Die Person schloss erst vier Jahre zuvor ein wissenschaftliches Hochschulstudium ab. Unmittelbar vor der Einstellung beim Land Mecklenburg-Vorpommern war sie selbstständig tätig. Da die Person vor der Einstellung beim Land nicht in einem Arbeitsverhältnis beschäftigt war, besaß sie keine einschlägige Berufserfahrung. Die oberste Landesbehörde hätte sie somit der Stufe 1 zuordnen müssen. Die oberste Landesbehörde ordnete die Person jedoch der Stufe 6 zu und erkannte damit 15 Jahre beruflicher Tätigkeit an. Allein mit Blick auf das Lebensalter der Person zum Einstellungszeitpunkt war der Nachweis förderlicher Zeiten in diesem Umfang nicht möglich. Die oberste Landesbehörde konnte nicht darlegen, auf welcher Grundlage sie 15 Jahre förderliche berufliche Tätigkeit anerkannt hat. Der Einstellung war kein Auswahlverfahren vorausgegangen. So konnte die oberste Landesbehörde weder ihren Personalbedarf, die Eignung der Person noch das besondere Interesse an dieser Person nachweisen. So fehlte es auch an den Voraussetzungen für die Zahlung der Zulage nach § 16 Abs. 5 TV-L.

Der Aufgabenbereich der Person wurde einer anderen obersten Landesbehörde zugeordnet. Dort obsiegte sie in einem geschäftsbereichsinternen Verfah-

¹⁹² Vgl. Tz. 605.

ren um den Dienstposten einer Referatsleitung. Weitere Bewerberinnen und Bewerber waren nicht am Auswahlverfahren beteiligt. Die oberste Landesbehörde gruppierte sie in diesem Zuge in die Entgeltgruppe E 15 ein. Sie führte den Fehler der ersten obersten Landesbehörde fort und ordnete sie nach § 17 Abs. 4 TV-L der Stufe 4 zu. Damit „kein Entgeltverlust“ entsteht, gewährte die oberste Landesbehörde ihr ein zwei Stufen höheres Entgelt nach § 16 Abs. 5 TV-L und zahlte somit Entgelt nach Entgeltgruppe 15, Stufe 6. Ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt kann gewährt werden zur regionalen Differenzierung, zur Deckung des Personalbedarfs, zur Bindung von qualifizierten Fachkräften oder zum Ausgleich höherer Lebenshaltungskosten. Keine dieser Möglichkeiten traf in diesem Fall zu.

Die/der Beschäftigte ist infolge der Regierungsumbildung 2021 wieder in die erste oberste Landesbehörde zurückgekehrt. Diese räumte ein, dass die diesem Einstellungsprozess zugrunde liegenden Umstände mangelhaft dokumentiert und ggf. im Zuge der Personalgewinnung nicht sachgerecht bewertet worden seien. Sie habe auch geprüft, ob aus ggf. fehlgeleiteten Entscheidungen Ansprüche gegenüber der Person geltend gemacht werden könnten. Im Ergebnis stellt sie fest, dass sich aus einer rückwirkenden Änderung der Stufenzuordnung und der gewährten Zulage ergebende Ansprüche aufgrund der Ausschlussfrist des § 37 Abs. 1 TV-L nicht mehr durchgesetzt werden können.

(655) Die Behörden haben bei jeder Einstellung die tariflichen Voraussetzungen für die Stufenzuordnung vollständig zu prüfen, zu dokumentieren und insbesondere ihre Ermessensentscheidungen zu begründen.

VI Umsetzung von Landtagsentschlüssen

VI.1 Entschließung des Landtags zur „Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr“

(Jahresbericht 2022 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2022, Tzn. 318 bis 352)

Der Landtag hat beschlossen: „In Bezug auf die Textzahlen 318 bis 352 wird das Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit gebeten, im Landesamt für Straßenbau und Verkehr auf eine Weiterentwicklung der Verwaltungsrevision zu einer Internen Revision hinzuwirken.“¹⁹³

(656) Der Landesrechnungshof beanstandete, dass die im Landesamt für Straßenbau und Verkehr (Landesamt) nur als Verwaltungsrevision eingesetzte „Innenrevision“ ausschließlich anlassbezogen tätig wurde. Darüber hinaus monierte er, dass die „Innenrevision“ ihre Aufgaben im Rahmen der Korruptionsprävention nur unzureichend wahrgenommen hat. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die unbesetzte Stelle im Bereich „Controlling/Innenrevision“ zeitnah nachzubesetzen und die Verwaltungsrevision zu einer Internen Revision mit einem deutlich größeren Aufgabenspektrum weiterzuentwickeln.

(657) Das Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit (Wirtschaftsministerium) teilt mit, es habe mit der Haushaltsanmeldung 2024/2025 durch Umstrukturierung des Stellenplans für das Landesamt eine Stelle für die „Verwaltungs-(Innenrevision)“ vorgesehen. Mit der Bestätigung des Doppelhaushalts sei die organisatorische Änderung im Landesamt erfolgt. Die Stabsbereiche „Innenrevision (IR)“ und „Controlling (CO)“ seien mit Wirkung zum 1. Oktober 2024 voneinander getrennt eingerichtet worden. Die Stelle der „Verwaltungs-(Innenrevision)“ sei zum 1. November 2024 besetzt worden.

(658) Das Wirtschaftsministerium hat mit der Besetzung der Stelle im Stabsbereich „Innenrevision“ die organisatorischen Voraussetzungen für eine Interne Revision geschaffen. Zur vollständigen Umsetzung der Entschließung des Landtags sind aus Sicht des Landesrechnungshofes noch weitere Schritte erforderlich.

Eine Interne Revision erbringt unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen für die Behördenleitung. Sie unterstützt diese bei

- der Wahrnehmung ihrer Kontroll- und Überwachungsaufgaben,
- der Sicherstellung von Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Arbeitsabläufe und Geschäftsprozesse sowie
- der Einhaltung interner und externer Vorschriften und Regelungen.

Durch einen systematischen und zielgerichteten Prüfungsansatz schafft die Interne Revision Transparenz über Abläufe und Prozesse. Ziel ist es, die Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsprozesse in

¹⁹³ Drs. 8/1533 und Beschlussprotokoll 8/93.

den Organisationseinheiten zu gewährleisten. Damit geht das Leistungsspektrum einer Internen Revision deutlich über die Aufgaben einer Verwaltungsrevision hinaus. Ausgangspunkt für die Ausgestaltung einer Internen Revision sind systematische Risikoanalysen.

Der Landesrechnungshof verweist auf die im Jahresbericht 2014¹⁹⁴ dargestellten Empfehlungen zur Einrichtung von Internen Revisionen, insbesondere auf die Mindeststandards, die Personalausstattung und die Strukturempfehlungen. Eine Weiterentwicklung hin zu einer wirksamen Internen Revision sollte das Landesamt im Blick behalten und konsequent weiter verfolgen.

(659) Der Landesrechnungshof hat das Wirtschaftsministerium in Bezug auf die Umsetzung seiner Empfehlungen über die Entschließung des Landtages hinaus um weitere Auskünfte gebeten.

(660) Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die praktizierten Arbeits- und Verfahrensabläufe für die Erstellung und Übersendung von Gebührenbescheiden und Zahlungsaufforderungen zu überarbeiten. Er hat darüber hinaus empfohlen, die Regelungen zu den Fälligkeiten im Interesse einer rechtzeitigen Einnahmeerhebung anzupassen.

(661) Das Wirtschaftsministerium teilt mit, dass die betrachteten Prozesse optimiert und digitalisiert worden seien. Die Zahlungsaufforderung werde nunmehr in den Gebührenbescheid integriert und nicht mehr getrennt versandt. Dadurch seien Arbeitsabläufe verbessert worden. Die internen Regelungen zu den Fälligkeiten seien vereinheitlicht worden. Die Fälligkeiten würden automatisiert festgelegt und betrügen regelmäßig 14 Tage ab Erteilung der Genehmigung.

(662) Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung seiner Empfehlungen.

(663) Der Landesrechnungshof hat beanstandet, dass eine Rahmengebühr seit fast 30 Jahren nicht überprüft und angepasst wurde. Das Berechnungsschema und die jeweilige Gebührenzusammensetzung waren weder transparent noch nachvollziehbar. Er hat gefordert, das Berechnungsschema für Rahmengebühren zu überprüfen und zu aktualisieren.

(664) Das Wirtschaftsministerium teilt mit, dass die Rahmengebühren bereits zum 1. Januar 2022 aktualisiert worden seien. Die Gebührenhöhe werde im 3-Jahres-Rhythmus überprüft. Derzeit finde eine erneute Überprüfung der Gebühren statt.

(665) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

¹⁹⁴ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, Tzn. 175 ff.

VI.2 Entschlüsseungen des Landtags zur sicheren Migration der Fachverfahren

(Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, Tzn. 151-183)

Der Landtag hat beschlossen: „In Bezug auf die Textzahlen 151 bis 183 wird die Landesregierung gebeten, im Rahmen der Zentralisierung der IT-Systeme (MV PC) die sichere Migration der Fachverfahren zu gewährleisten und im Rahmen der Migration eine zukunftsfähige Betriebsstrategie für Fachverfahren zu entwickeln. Dabei sollte die Deutsche Verwaltungscloud als mögliche Betriebsumgebung geprüft werden.“

(666) Der Landesrechnungshof bat das zuständige Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung am 6. Dezember 2024 um Auskunft zum Stand der Umsetzung der Entschlüsseung.

1 Sichere Migration der Fachverfahren

(667) Der Landesrechnungshof hatte kritisiert, dass die dem verwalteten IT-Arbeitsplatz vITA 3.0 zugrundeliegenden technologischen Ansätze nicht das für die Fachaufgabenerfüllung wichtige Problem der Fachverfahrensanbindung lösen.¹⁹⁵

(668) Das Innenministerium beabsichtigte, die Lauffähigkeit der Fachverfahren durch die Services „vITA 4“ sicherzustellen. Es wollte die erforderlichen Maßnahmen zur Unterstützung der Fachverfahren im Projekt „Rollout vITA 4“ behördenspezifisch und in einem strukturierten Verfahren im Rahmen der Erhebung der Infrastruktur vor dem eigentlichen Rollout von „vITA 4“ analysieren.

Es beabsichtigte, die erste Erhebung und Analyse mit dem Finanzministerium von Januar 2025 bis 30. April 2025 durchzuführen. Erst im Anschluss könne vom Landesamt Zentrum für Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (ZDMV) die erste Aussage zur Betriebsstrategie der durch das Finanzministerium verantworteten Fachverfahren bezogen auf die Lauffähigkeit im Service vITA 4 getroffen werden.

(669) Der Landesrechnungshof stellt dazu fest, dass auch vITA 4.0 bisher keine Fachverfahrensanbindung gewährleistet. Damit ist eine der wichtigsten Anforderungen an einen einheitlichen IT-Arbeitsplatz nicht gewährleistet. Die Nutzbarkeit im nachgeordneten Bereich mit einer hohen Anzahl an Fachverfahren steht damit in Frage.

(670) Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung der IT-Arbeitsplatz (vITA 4.0), die Fachverfahren, die elektronische Akte und die Infrastruktur für den Onlinezugang¹⁹⁶ miteinander interagieren müssen. Das Innenministerium beziehungsweise das ZDMV haben dafür zeitnah die technischen Grundlagen zu schaffen.

¹⁹⁵ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, S. 142 f.

¹⁹⁶ Anforderungen auf Grund des Onlinezugangsgesetzes und der Single Gateway Verordnung.

(671) Das Innenministerium könne der Auffassung des Landesrechnungshofes nicht folgen, dass vITA 4 bisher keine Fachverfahrensanbindung gewährleiste. Der Einsatz des vITA 4 Clients habe die Fachverfahrensanbindung zum Ziel und strebe einen hohen Grad der Unterstützung von Fachverfahren an. Jedoch werde vITA 4 nicht alle Fachverfahren unterstützen können. Eine genaue Erhebung der Fachverfahrensunterstützung werde je Behörde in der Projektphase „Due Dilligence“ vorgenommen.

(672) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Dass eine möglichst hohe Fachverfahrensunterstützung als Ziel angestrebt wird, garantiert noch nicht, dass eine solche auch gewährleistet ist.

Der Antwort des Innenministeriums ist nicht zu entnehmen, dass die Fachverfahrensanbindung im Finanzministerium gewährleistet ist. Für alle anderen Behörden liegen ebenfalls noch keine Aussagen vor.

2 Zukunftsfähige Betriebsstrategie

(673) Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, dass für Fachverfahren ein einheitlicher Betriebsstandard entwickelt werden sollte. Betriebsstandard meint dabei Normen und Standards für die Architektur von Fachverfahren, die einen einheitlichen Betrieb und einheitliche Prozesse in Rechenzentren ermöglichen. Dies erhöht die Wirtschaftlichkeit und ist zwingende Voraussetzung für die Erwirtschaftung einer digitalen Rendite.

Weiterhin hatte der Landesrechnungshof empfohlen, eine Fachverfahrensstrategie zu entwickeln. Diese sollte beschreiben, wie zukünftig Fachverfahren wirtschaftlich entwickelt und betrieben werden können. Dabei sollte geprüft werden, ob Fachverfahren zukünftig über die Deutsche Verwaltungscloud¹⁹⁷ (DVC) betrieben oder von dort bezogen werden können.

(674) Das Ministerium teilte mit, dass bis zur Übertragung der Aufgaben an das ZDMV die Verantwortung der Betriebsstrategie für die einzelnen Fachverfahren dezentral bei den jeweiligen Ressorts läge. Bis spätestens Mitte 2027 sei mit einer Betriebsstrategie zu rechnen.

Im Rahmen der Anhörung zur Unterrichtung „Herausforderungen bei der Digitalisierung der Landesverwaltung“¹⁹⁸ des Landesrechnungshofes teilte das Innenministeriums mit, dass die DVC bei der Ausrichtung der Fachverfahrensstrategie in der Landesverwaltung berücksichtigt werde.

(675) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Innenministerium beabsichtigt, die DVC bei der Ausrichtung der Fachverfahrensstrategie in der Landesverwaltung zu berücksichtigen. Das Innenministerium war auch bisher schon für die den Fachverfah-

¹⁹⁷ 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.

¹⁹⁸ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2025): Herausforderungen der Digitalisierung, www.lrh-mv.de/Veroeffentlichungen. Tz. 230.

ren zugrundeliegenden Basisinfrastrukturen zuständig. Eine Fachverfahrensstrategie und einen Betriebsstandard für Fachverfahren hat das Innenministerium noch nicht erarbeitet.

3 Fazit

(676) Die Entschließung des Landtags hat das Innenministerium bis zum Frühjahr 2025 nicht umgesetzt.

(677) Der Landesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, dass das Innenministerium zeitnah

- über einheitliche IT-Arbeitsplätze wie z. B. vITA 4.0 einen sicheren Zugang zu Fachverfahren ermöglicht,
- eine Fachverfahrensstrategie als Teil der IT-Strategie der Landesverwaltung erarbeitet,
- Standards für den sicheren Betrieb von Fachverfahren in Rechenzentren definiert und
- die Möglichkeiten der DVC für einen sicheren Cloud-Betrieb von Fachverfahren nutzt.

(678) Diese Empfehlungen sind grundlegende Voraussetzung, um die dringend erforderliche Digitalisierung der Landesverwaltung voranzubringen. Das Innenministerium sollte sie zeitnah umsetzen.

VII Umsetzung von Empfehlungen des Landrechnungshofes

VII.1 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Einrichtung Interner Revisionen in der Landesverwaltung

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2014 und 2018 die Tätigkeit Interner Revisionen in der Landesverwaltung untersucht und deren Einrichtung für alle Teile der Landesverwaltung empfohlen. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat hat 2023 eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift erlassen, mit der die Einrichtung Interner Revisionen für Dienststellen des Bundes zwingend vorgeschrieben wurde. Der Landesrechnungshof hat dies zum Anlass für eine erneute Sachstandserhebung in der Landesverwaltung genommen. Danach sind auch aktuell nicht in allen Ressorts Interne Revisionen eingerichtet. Bei den bestehenden Internen Revisionen werden empfohlene Mindeststandards nicht durchgehend eingehalten. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Einrichtung und Ausgestaltung Interner Revisionen auf Grundlage von Risikoanalysen zu überprüfen. Hinsichtlich der bereits eingerichteten Internen Revisionen regt er an, die von ihm empfohlenen Standards umzusetzen.

(679) Der Landesrechnungshof hat 2014 die „Tätigkeiten der Internen Revisionen in der Landesverwaltung“ geprüft und die Prüfungsergebnisse im Landesfinanzbericht 2014 veröffentlicht¹⁹⁹. Im Ergebnis empfahl er die Einrichtung von Internen Revisionen für alle Teile der Landesverwaltung und Mindeststandards für deren Ausgestaltung. Der Landtag fasste daraufhin eine EntschlieÙung, mit der die Landesregierung gebeten wurde, die Weiterentwicklung von Verwaltungsrevisionen zu Internen Revisionen im Rahmen der bei den jeweiligen Behörden vorhandenen Möglichkeiten voranzutreiben. Der Landesrechnungshof nahm diese EntschlieÙung zum Anlass für ein Nachfrageverfahren und berichtete über dessen Ergebnisse im Landesfinanzbericht 2018²⁰⁰.

(680) 2023 hat das Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI) eine Verwaltungsvorschrift²⁰¹ erlassen, mit der die Einrichtung Interner Revisionen für alle Dienststellen des Bundes vorgeschrieben wird. Diese Vorschrift enthält folgende wesentliche Vorgaben:

- Die Tätigkeit der Internen Revision erstreckt sich auf das gesamte Verwaltungshandeln der Behörde.
- Die Interne Revision wird als Stabsstelle unmittelbar der Behördenleitung unterstellt (bei Ministerien zumindest auf Staatssekretärebene angebunden).

¹⁹⁹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, Tzn. 175-194.

²⁰⁰ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 563-573.

²⁰¹ Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Internen Revision in der Bundesverwaltung (Allgemeine Verwaltungsvorschrift Interne Revision – VwV IR) vom 21. September 2023, BAnz AT 29.09.2023 B1.

- Die Tätigkeit erfolgt auf Grundlage einer für die Dienststelle erstellten Risikoanalyse.
- Die Aufgaben können zentral oder dezentral wahrgenommen werden.
- Die Behördenleitung erlässt eine Revisionsordnung.
- Die Interne Revision verfügt über eine angemessene personelle und sächliche Ausstattung.
- Es erfolgt eine angemessene Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten.
- Die Beschäftigten sollen nicht mit revisionsfremden Aufgaben betraut werden.
- Die Interne Revision hat gegenüber der Behördenleitung ein unmittelbares mündliches und schriftliches Vortragsrecht.
- Die Interne Revision verfügt über ein umfassendes Informationsrecht.
- Die Interne Revision erstellt einen jährlich fortzuschreibenden Prüfplan auf der Grundlage einer Risikoanalyse.

Damit wird die Interne Revision als Instrument der Behördenleitung in der Bundesverwaltung deutlich gestärkt. Die vom BMI nun vorgegebenen Regelungen stimmen mit den vom Landesrechnungshof im Jahresbericht 2014 empfohlenen Mindeststandards und den Strukturempfehlungen für die Organisation Interner Revisionen im Wesentlichen überein²⁰².

(681) Der Landesrechnungshof hat die Verwaltungsvorschrift des Bundes zur Internen Revision zum Anlass genommen, erneut um Auskunft zur Einrichtung Interner Revisionen in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern zu bitten. Im Ergebnis ergibt sich der folgende Sachstand:

(682) Die Staatskanzlei teilte mit, die Interne Revision werde durch einen Beauftragten ausgeübt. Dieser nehme die Funktion mit einem nicht quantifizierten Stellenanteil neben einer hauptamtlichen Beauftragtenfunktion in Vollzeit wahr. Die Interne Revision sei für den gesamten Geschäftsbereich der Staatskanzlei zuständig. Eine Geschäftsordnung für die Interne Revision gebe es nicht. Es erfolge aber eine Orientierung an den entsprechenden Dokumenten des Bundes sowie an der Geschäftsordnung der Internen Revision des Finanzministeriums.

(683) Das Innenministerium teilte mit, dass es keine permanent tätige Interne Revision, jedoch eine dauerhafte Verwaltungsrevision eingerichtet habe. Es verwies auf die nach Ziffer 2.2.4 Korruptionsbekämpfungsrichtlinie bestehende Möglichkeit, Interne Revisionen anlassbezogen einzurichten. Diese dienten der Korruptionsbekämpfung und nähmen damit auch Reputationsrisiken in den Blick. Interne Revisionen seien zudem im LPBK dauerhaft sowie im LAiV als anlassbezogen tätig werdende Verwaltungsrevision eingerichtet worden.

Das Innenministerium verwies zudem auf eine Erörterung der Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Allgemeinen Abteilungen 2015. Dort sei es als nicht sinnvoll er-

²⁰² Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, Tz. 182f.

achtet worden, in allen Häusern Interne Revisionen nach den Vorstellungen des Landesrechnungshofes einzurichten. Daher hätten diese es als nicht praktikabel angesehen, ressortübergreifend allgemeine Grundsätze für Interne Revisionen zu erarbeiten. Allerdings habe die Konferenz einen Hinweis darauf beschlossen, dass sich Ministerien, die den Anregungen des Landesrechnungshofes bereits gefolgt seien oder dies beabsichtigten, bei Bedarf an den entsprechenden Richtlinien des BMI orientieren. Soweit erforderlich könnten sie alternativ eigene Grundsätze erarbeiten, die dann den ressortspezifischen Besonderheiten Rechnung tragen würden.

(684) Das Justizministerium teilte mit, die Interne Revision sei organisatorisch an die Allgemeine Abteilung angebunden. Sie werde, unbeschadet ihrer dauerhaften Einrichtung, anlassbezogen aktiviert. Die mit den Revisionsaufgaben betrauten Beschäftigten (Referatsleitung und eine Sachbearbeitung) nähmen noch weitere Aufgaben im Bereich Organisation wahr. Unabhängig von der Internen Revision würden im Geschäftsbereich des Justizministeriums regelmäßige Geschäftsprüfungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie sonstiger Einrichtungen durchgeführt. Damit sei bereits ein stark ausgeprägtes prozessunabhängiges Internes Kontrollsystem etabliert.

(685) Das Finanzministerium teilte mit, die Interne Revision erstreckte sich auf den gesamten Ressortbereich einschließlich der nachgeordneten Finanzämter sowie der Staatlichen Bau- und Liegenschaftsämter. Von den insgesamt sechs Vollzeitäquivalenten der Organisationseinheit entfielen zwei auf die Kassenprüfung für die Finanzämter, sodass vier für die eigentliche Interne Revision zur Verfügung stünden. Allerdings sei das Vollzeitäquivalent des höheren Dienstes derzeit nicht besetzt und es sei offen, ob eine Nachbesetzung erfolge. Das Landesamt für Finanzen verfüge über eine eigene Interne Revision. Grundlage der Tätigkeit der Internen Revision im Ministerium sei eine Geschäftsordnung sowie eine risikoorientierte Prüfungsplanung. Durch Bedienstete der Internen Revision würden teilweise weitere Tätigkeiten wahrgenommen. Dies umfasse die Aufgabe der Ansprechperson für Korruptionsvorsorge durch einen Mitarbeiter sowie Schulungstätigkeit für neue Sachbearbeiter der Finanzämter durch eine weitere Mitarbeiterin. Beide Aufgaben sehe das Finanzministerium im Einklang mit der Prüftätigkeit. Ungeachtet ihrer Anbindung an die Allgemeine Abteilung unterstehe die Interne Revision fachlich der Staatssekretärin und habe dort ein unmittelbares Vortragsrecht.

(686) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass die Innenrevision in seinem Geschäftsbereich mit einer Stabsstelle im Ministerium sowie mit zwei Stellen im Landesamt für Straßenbau und Verkehr vorgesehen sei. Die im Wirtschaftsministerium vorgesehene Stabsstelle sei derzeit allerdings mangels Planstelle nicht besetzbar.

(687) Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, dass 2017 das Referat „*Interner Revisionsdienst*“ um die Aufgabe „*Innenrevision für den Geschäftsbereich des Ministeriums*“ erweitert worden sei. Die Tätigkeit sei durch eine Geschäftsordnung geregelt. Grundlage der Prüfungen sei „*eine definierte Risikoanalyse der laufenden Prozesse*“. Das Referat sei direkt der Staatssekretärin unterstellt. Der Stabsstelle Innenrevision seien weitere Aufgaben, vornehmlich Prüftätigkeiten, übertragen. Für Aufgaben der Internen Revision im Ministerium würden 0,9 Vollzeitäquivalente zur Verfügung stehen. Im Be-

reich der Landesforstanstalt Mecklenburg-Vorpommern sei eine eigene Interne Revision aufgebaut worden.

(688) Das Bildungsministerium teilte mit, dass eine Interne Revision eingerichtet sei, die auf der Grundlage einer Prüfungsordnung sowie einer jährlichen Prüfungsplanung risikoorientierte Prüfungen vornehme. Der Zuständigkeitsbereich der Internen Revision erstreckte sich auf das Ministerium und auf die Staatlichen Schulämter. Den Beschäftigten der Internen Revision seien weitere Aufgaben zugewiesen. Für die Aufgabe Interne Revision würden 0,6 Vollzeitäquivalente zur Verfügung stehen.

(689) Das Wissenschaftsministerium teilte mit, über keine Interne Revision zu verfügen. Im Zuge der im Jahr 2021 erfolgten Errichtung des Ministeriums seien keine Stellenanteile für diese Aufgabe bereitgestellt worden. Vor dem Hintergrund der Einsparvorgaben sei ohne die Bereitstellung zusätzlicher Stellen die Einrichtung einer Internen Revision zurzeit nicht realisierbar.

(690) Das Sozialministerium teilte mit, dass in seinem Ministerium keine Interne Revision eingerichtet sei. Allerdings gebe es eine Stabsstelle Strategisches Controlling, der unter anderem die Aufgabe zukomme, strategische Risiken im LAGuS zu identifizieren und darauf bezogene Risikoanalysen durchzuführen.

(691) Zusammenfassend zeigt sich mehr als zehn Jahre nach der Empfehlung des Landesrechnungshofes für die Einrichtung Interner Revisionen für alle Teile der Landesverwaltung ein heterogenes Bild. Bei der überwiegenden Zahl der Ministerien sind Interne Revisionen eingerichtet worden. Nicht immer erfolgte dies in Form dauerhaft bestehender Organisationseinheiten. Sowohl das Innenministerium, das Wissenschaftsministerium als auch das Sozialministerium haben bisher keine Internen Revisionen eingerichtet. Im Wirtschaftsministerium ist die Stabsstelle Interne Revision personell nicht besetzt. Die für die Wahrnehmung der Aufgabe Interne Revision zur Verfügung stehenden Vollzeitäquivalente sind zum Teil sehr gering. Ob damit eine wirksame Aufgabenwahrnehmung möglich ist, bleibt offen.

Bei der Ausgestaltung der Internen Revisionen ist den Empfehlungen des Landesrechnungshofes zu den Mindeststandards nur in Teilbereichen Rechnung getragen worden. So sind in mehreren Ressorts den in der Internen Revision tätigen Beschäftigten zusätzlich revisionsfremde Aufgaben zugewiesen. Auch fehlt es vielfach an schriftlichen Regelungen der Aufgaben, Pflichten und Befugnisse sowie an einer risikoorientierten Prüfungsplanung. Sofern eine Prüfungsplanung erfolgt, wird diese zudem stellenweise auf Korruptionsrisiken verengt. Das vorhandene Potenzial Interner Revisionen, ihre Aufgaben wirksam zu erfüllen, wird dadurch erheblich eingeschränkt. Auch die Gestaltungsmöglichkeiten, die die Strukturempfehlungen des Landesrechnungshofes²⁰³ bieten, wurden bislang wenig genutzt. So kann die Interne Revision eines Ministeriums mit Hilfe des Modells der zentralen Internen Revision auch in nachgeordneten Behörden tätig werden.

(692) Auf Grundlage seiner eigenen Prüfungserkenntnisse und unter Berücksichtigung der Verwaltungsvorschrift des Bundes bekräftigt der Landesrechnungshof sei-

²⁰³ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, Tz. 183.

ne Empfehlung zur Einrichtung Interner Revisionen für alle Teile der Landesverwaltung. Sowohl die Mindeststandards als auch die Strukturempfehlungen sollten bei der Ausgestaltung der Internen Revisionen in den Ressorts berücksichtigt werden.

(693) Grundlage für die Entscheidung über die Einrichtung einer Internen Revision und ihre konkrete Ausgestaltung sollte stets eine Risikoanalyse sein. In einer Risikoanalyse werden die mit der Aufgabe der Behörde verbundenen Risiken erfasst und bewertet. Aus den ermittelten Risiken und unter Berücksichtigung der bestehenden Elemente des Internen Kontrollsystems lassen sich die behördenspezifischen Einsatzbereiche der Internen Revision ermitteln. Dies ermöglicht eine fundierte Abwägung, ob die konkrete Ausgestaltung der Internen Revision auch mit Ressourcenkürzungen bei anderen, bereits wahrgenommenen Aufgabenfeldern der Behörde geboten ist.

(694) Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung, möglichst über alle Ressorts hinweg eine Risikoanalyse nach einheitlichen Standards und Bewertungsmaßstäben durchzuführen. Damit könnte sichergestellt werden, dass über die Einrichtung, die Ausgestaltung oder das Absehen von Internen Revisionen auf der Grundlage einheitlicher Maßstäbe entschieden wird. In Betracht kommende Methoden für Risikoanalysen hat der Bundesrechnungshof bereits 2008 in einer Mitteilung an das Bundesministerium des Innern dargestellt.²⁰⁴ Weitere Ausführungen zur Ausgestaltung eines Systems interner Kontrollen in Behörden finden sich in einem Gutachten des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung von 2017.²⁰⁵

(695) Der Landesrechnungshof stellt die Einschätzung der Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Allgemeinen Abteilungen aus 2015, dass die Erarbeitung ressortübergreifender allgemeiner Grundsätze für Interne Revisionen nicht praktikabel sei, in Frage. Die überwiegende Zahl der Ressorts der Landesregierung hat ungeachtet einer nicht bestehenden Verpflichtung Interne Revisionen eingerichtet. Es ist nicht schlüssig, die Praktikabilität allgemeiner Grundsätze nur unter Verweis auf die fehlende Rechtspflicht zur Einrichtung Interner Revisionen in Abrede zu stellen. Auch in Hessen²⁰⁶ und Niedersachsen²⁰⁷ gibt es, ohne dass dort Interne Revisionen verpflichtend einzurichten wären, Empfehlungen zu organisatorischen Standards Interner Revisionen. Der von der Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Allgemeinen Abteilungen beschlossene Hinweis auf die Möglichkeit, sich an Richtlinien des BMI zu orientieren, ist unzureichend. Ein solcher Hinweis bleibt in seiner Wirkung noch hinter einer Empfehlung zurück und ist nicht geeignet, auf einheitliche Standards Interner

²⁰⁴ Vgl. Ansätze zur Risikoorientierung bei der Arbeit von Internen Revisionen in der Bundesverwaltung, Prüfungsmittteilung an das Bundesministerium des Innern, Bericht vom 09. Juli 2008; verfügbar unter www.bundesrechnungshof.de.

²⁰⁵ Vgl. Modell eines Risikomanagements für die Bundesverwaltung, Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bericht vom 11. April 2017; verfügbar unter www.bundesrechnungshof.de.

²⁰⁶ Empfehlungen über Standards für Interne Revisionen in der Hessischen Landesverwaltung, Staatsanzeiger für das Land Hessen, 2016, S. 1055.

²⁰⁷ Empfehlungen für Interne Revisionen in der niedersächsischen Landesverwaltung, Nds. MBl. 2021, S. 969.

Revisionen hinzuwirken. Dies belegt der tatsächliche Befund zum Sachstand der Einrichtung Interner Revisionen zehn Jahre nach der entsprechenden Beschlussfassung.

(696) Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung, die Zweckmäßigkeit allgemeiner Grundsätze für Interne Revisionen erneut zu prüfen. Er hält es für erforderlich, dass die Internen Revisionen der Landesverwaltung zukünftig auf Basis einheitlicher Standards tätig werden.

(697) In diesem Zusammenhang sollte auch erwogen werden, einen ressortübergreifenden Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer der mit Aufgaben der Internen Revisionen betrauten Beschäftigten zu etablieren. Eine dahingehende Vorgabe enthält auch die vom BMI erlassene Verwaltungsvorschrift des Bundes zur Internen Revision²⁰⁸. In Sachsen besteht seit 2010 z. B. eine interministerielle Arbeitsgruppe der Innenrevisionen der Staatsregierung und des Sächsischen Rechnungshofes. Damit ist dort für den anzustrebenden Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer ein geeigneter organisatorischer Rahmen geschaffen worden.

(698) Der Landesrechnungshof macht auf der Grundlage eigener Prüfungserfahrungen auf Folgendes aufmerksam: Um ein rechtmäßiges, zweckmäßiges sowie wirtschaftliches Verwaltungshandeln sicherzustellen, reichen die bestehenden Kontrollmechanismen der Landesverwaltung oftmals nicht aus. Dies betrifft sowohl die Kontrolle durch Vorgesetzte in den jeweiligen Geschäftsprozessen als auch die Fach- und Dienstaufsicht durch übergeordnete Behörden. Interne Kontrolle kann mit Hilfe von Risikomanagement und Interner Revision systematisch angelegt werden und eine verbesserte Wirkung entfalten. Insoweit wäre zu erwarten, dass sich die für eine wirksame Interne Revision einzusetzenden Ressourcen mittel- und langfristig als effizient erweisen.

²⁰⁸ Vgl. § 12 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Internen Revision in der Bundesverwaltung (Allgemeine Verwaltungsvorschrift Interne Revision – VwV IR) vom 21. September 2023, BAnz AT 29.09.2023 B1.

VII.2 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zum Beitrag „Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben, Verbeamtung von Lehrkräften“

(Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 88 – 97)

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die Auswirkungen der Lehrerverbeamtungen auf den Landeshaushalt insbesondere im Hinblick auf zukünftige Ausgaben für Beihilfen und Versorgung zu analysieren.

(699) Seit dem 1. August 2014 ernennt das Land fortlaufend Lehrkräfte zu Beamten. Das Bildungsministerium hat 764 vor dem 31. Juli 2014 tarifbeschäftigte Lehrkräfte verbeamtet und bis zum 31. Dezember 2018 1.601 Lehrkräfte neu verbeamtet. Da Lehrkräfte i. d. R. im Beamtenverhältnis eingestellt werden, hat sich die Anzahl der Beamten seitdem weiter erhöht.

(700) Der Landesrechnungshof hat im Landesfinanzbericht 2020 die Auswirkungen der Verbeamtungen der Lehrkräfte auf den Landeshaushalt bewertet.²⁰⁹ Er hat kritisiert, dass das Finanzministerium im Vorfeld der Verbeamtungen die finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt insbesondere im Hinblick auf die Versorgung und Beihilfe nicht vollständig analysiert hatte.

(701) Das Finanzministerium hat mitgeteilt, dass die Landesregierung in Vorbereitung der Verbeamtung von Lehrkräften die finanziellen Auswirkungen umfangreich betrachtet habe. Die Versorgungsausgaben für künftige Versorgungsfälle würden sich erhöhen. Die Staatskanzlei hat mitgeteilt, dass das Finanzministerium in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer eine Prognose der Versorgungsausgaben unter wissenschaftlicher Begleitung entwickle.

Zu den zu erwartenden Beihilfeausgaben ging das Finanzministerium davon aus, dass diese durch Minderausgaben infolge wegfallender Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung nahezu kompensiert werden würden.

(702) Um die zukünftigen Versorgungsaufwendungen der ab 2005 eingestellten Beamten, Richter und sonstigen Amtsträger „vollständig und nachhaltig“²¹⁰ zu finanzieren, wurde der Versorgungsfonds errichtet. Hierzu werden 20 % der laufenden Bezüge (ohne kinderbezogene Familienzuschläge und Sonderzahlung) in den Fonds eingezahlt.

(703) Im Landesfinanzbericht 2010 hatte der Landesrechnungshof ausgeführt, dass eine Verbeamtung von Lehrkräften als Instrument der Nachwuchsgewinnung geeignet sein könnte, wenn ausreichend Pensionsrückstellungen gebildet und in einer Versorgungsrücklage verwaltet werden.²¹¹

²⁰⁹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, S. 49.

²¹⁰ Vgl. Drs. 5/801, S. 15.

²¹¹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2010): Jahresbericht 2010 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2010, S. 72.

Er empfahl im Landesfinanzbericht 2016, die Zuführungssätze zum Versorgungsfonds versicherungsmathematisch zu validieren. Die Auskömmlichkeit des Kapitalstocks und damit der Deckungsgrad des Versorgungsfonds sollten regelmäßig überprüft werden.²¹²

(704) Das Finanzministerium hat im November 2024 mitgeteilt, dass ein vorläufiger Abschlussbericht „*Gestaltungsoptionen für den Versorgungsfonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern*“ vorläge. Das Ergebnis sei noch nicht freigegeben. Zusätzlich sollen im Rahmen einer Dissertation die Zuführungssätze zum Versorgungsfonds und der Deckungsgrad finanzmathematisch ermittelt werden. Die Ergebnisse lägen erst vor, wenn die Dissertation abgeschlossen sei.

(705) Ergebnisse zur zukünftigen Belastung des Landeshaushalts durch Versorgungszahlungen an die verbeamteten Lehrkräfte liegen somit noch nicht vor.

(706) Der Einstieg in eine kapitalgedeckte Vorsorge für zukünftige Versorgungsleistungen war ein richtiger und wichtiger Schritt. Damit hat das Land wenigstens für einen Teil der zukünftigen Versorgungsausgaben vorgesorgt. Eine Erhöhung der Zuführungssätze würde zukünftig einen deutlich höheren Deckungsbeitrag des Versorgungsfonds zu zukünftigen Versorgungszahlungen gewährleisten. Angesichts der angespannten Haushaltsslage ist von einer solchen Erhöhung derzeit nicht auszugehen. Von daher ist es wichtig, dass der derzeitige Zuführungssatz zumindest nicht gekürzt wird beziehungsweise keine Beträge aus dem angesparten Vermögen zur Haushaltskonsolidierung entnommen werden.

(707) Die Verbeamtung von Lehrkräften wird zukünftige Haushalte mit deren Versorgungsausgaben belasten. Nur zu einem geringen Anteil wird hierfür durch den Versorgungsfonds vorgesorgt. Zudem ist das Dienstverhältnis von Beamten auf Lebenszeit ausgestaltet, so dass eine zukünftige bedarfsgerechte Reduzierung nicht möglich ist.

Die Notwendigkeit der Verbeamtung von Lehrkräften sollte grundsätzlich geprüft werden, insbesondere auch unter Berücksichtigung des erwarteten Schülerrückgangs im Land und der zukünftigen geringeren Bedarfe an Lehrkräften.

(708) Mit steigendem Lebensalter der Beamtinnen und Beamten steigen neben den Versorgungsausgaben zusätzlich die Beihilfeausgaben. Prognosen über die zukünftige Belastung des Landeshaushalts durch gestiegene Beihilfeausgaben der Lehrkräfte im Ruhestand hat das Finanzministerium nicht erstellt.

(709) Das Landesamt für Finanzen verfügt über Daten, die für eine Prognose der Entwicklung der Beihilfeausgaben unter Berücksichtigung der Altersstruktur geeignet sind. Das Finanzministerium sollte auf dieser Grundlage die zukünftige Belastung des Landeshaushalts prognostizieren. Es sollte prüfen, wie für eine hinreichende Finanzierung vorgesorgt werden kann.

(710) Die Empfehlung hat das Finanzministerium bisher nicht umgesetzt.

²¹² Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2016): Jahresbericht 2016 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2016, S. 200.

VIII Berichte nach Medienstaatsvertrag

(711) 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.

(712) Gemäß § 36 Abs. 1 NDR-StV prüfen die Rechnungshöfe der NDR Staatsvertragsländer die Wirtschaftsführung des NDR gemeinsam. Federführend ist grundsätzlich der Rechnungshof des nach § 39 Abs. 1 NDR-StV Aufsicht führenden Landes. Die Rechnungshöfe der übrigen NDR-Staatsvertragsländer können sich an der Durchführung der Prüfungen beteiligen.

(713) Die Prüfung „Fuhrpark des NDR“ wurde von den NDR-Rechnungshöfen unter Prüfungsleitung durch den Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg gemeinsam durchgeführt. Den nachfolgenden Bericht hat der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg in seinem Jahresbericht 2025 veröffentlicht.

Der Landesrechnungshof macht sich die Feststellungen zu eigen.

VIII.1 Fuhrpark des NDR

Mehr als die Hälfte der geprüften Fahrzeuge hat die angestrebte Soll-Auslastung nicht erreicht.

Die nicht oder nur unzureichend vernetzten IT-Systeme machen eine händische Zusammenführung von Daten für das Controlling des Fuhrparks erforderlich.

Aufwendungen und Erträge von Fahrzeugen werden nicht immer konsequent den richtigen Kostenträgern zugeordnet.

(714) Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (Prüfungsleitung), der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Niedersächsische Landesrechnungshof und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein haben gemeinsam den Fuhrpark des NDR geprüft. Dieser umfasste zum 31. Dezember 2022 insgesamt 527 Fahrzeuge. Betrachtet wurden die 277 für den Straßenverkehr zugelassenen Fahrzeuge. Diese sind festen Standorten²¹³ im Sendegebiet zugeordnet.

(715) Der NDR ist nach § 32 Absatz 2 des Staatsvertrages über den NDR verpflichtet, bei seiner Wirtschaftsführung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der Nachhaltigkeit sowie der Klarheit bei der finanziellen Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben zu beachten.

1 Wirtschaftlichkeit des Fuhrparkmanagements

1.1 Auslastung

(716) Der NDR beurteilt die Auslastung seiner Fahrzeuge – und im Ergebnis auch deren Wirtschaftlichkeit – anhand von Einsatztagen. Abhängig vom Fahrzeugtyp hat er eine Anzahl an jährlichen Einsatztagen festgelegt, die für einen wirtschaftlichen Einsatz des Fahrzeugs erreicht werden müssen.

(717) Eine Stichprobe der Fahrtenbücher von 40 Fahrzeugen für die Jahre 2020 bis 2022 hat ergeben, dass 23 dieser Fahrzeuge die Anzahl der vorgegebenen jährlichen Einsatztage nicht erreicht haben. Sie wurden damit nach den Maßstäben, die sich der NDR selbst gesetzt hat, nicht wirtschaftlich eingesetzt. Für 19 Fahrzeuge galt dies sogar über den gesamten Zeitraum. Zwei Fahrzeuge wurden im oben genannten Zeitraum nahezu nicht genutzt. Zudem haben sich in einigen Fällen zum Teil erhebliche Abweichungen zwischen den im IT-System erfassten und den in den Fahrtenbüchern dokumentierten Einsatztagen ergeben.

(718) Die Rechnungshöfe haben dies beanstandet und den NDR aufgefordert,

- die Ursachen für die zum Teil sehr geringe Auslastung zu ermitteln,
- auf eine verbesserte Auslastung des Fahrzeugbestands hinzuwirken,
- die Abweichungen der Daten zwischen IT-System und Fahrtenbuch aufzuklären und den Mangel abzustellen.

²¹³ Standorte Hamburg-Rothenbaum und -Lokstedt, Landesfunkhäuser und Regionalstudios.

Bei einzelnen Fahrzeugen haben die Rechnungshöfe gefordert, eine alternative Verwendung innerhalb des NDR zu prüfen oder einen Verkauf zu erwägen.

(719) Der NDR hat dies zugesagt. Zwischenzeitlich seien bereits einzelne Fahrzeuge einer anderen Nutzung zugeführt worden.

1.2 Ersatzbeschaffungen

(720) Den wirtschaftlichen Austauschzeitpunkt seiner Fahrzeuge prüft der NDR anhand der Kilometerlaufleistung. Zur Ermittlung der Laufleistung sind nach internen Regelwerken die Kilometerstände in regelmäßigen Abständen sowie zum Jahresende manuell im Fuhrparkmanagementsystem zu erfassen.²¹⁴ Als Datengrundlage dienen die jeweiligen Fahrtenbücher.

(721) Die im Fuhrparkmanagementsystem hinterlegte Laufleistung war für eine nicht unerhebliche Anzahl von Fahrzeugen mangelbehaftet, weil Kilometerstände

- überhaupt nicht erfasst,
- mit dem Kilometerstand des Vorjahres identisch,
- ungewöhnlich hoch oder
- im Vergleich zum Kilometerstand des Vorjahres niedriger

waren. Hiervon waren etwa 10 Prozent aller Fahrzeuge betroffen.

(722) Die Rechnungshöfe haben dies beanstandet und den NDR aufgefordert, die Kilometerstände entsprechend der Vorgaben zu erfassen.

(723) Der NDR hat zugesagt zu prüfen, inwieweit die Datenlage verbessert werden kann.

(724) Die Rechnungshöfe haben ergänzend darauf hingewiesen, dass eine vollständige und zutreffende Datenerfassung die Grundlage für die Ermittlung des wirtschaftlichen Austauschzeitpunkts bildet. Zudem muss der NDR seine eigenen Regelwerke einhalten.

1.3 IT-Systeme

(725) Das Fuhrparkmanagement des NDR verwendet verschiedene IT-Systeme u. a. zur Fuhrparkverwaltung, zur Anlagenbuchhaltung sowie zur Buchung von Aufwendungen und Erträgen.

(726) Innerhalb dieser IT-Systeme sowie bei deren Verknüpfung haben die Rechnungshöfe Mängel festgestellt:

- Fehlende Plausibilitätskontrollen führten zu fehlerhaften Datenbeständen.
- Eine automatische Übernahme des Fahrzeugbestandes aus der Anlagenbuchhaltung in das Fuhrparkverwaltungssystem existierte nicht. Dadurch war die Vollständigkeit der in diesem System enthaltenen Daten nicht gewährleistet.

²¹⁴ Nummer 3.3.4 Anwenderkonzept Fuhrparkmanagement COSware.

- Ein Standortwechsel eines Fahrzeuges machte zwangsläufig die Einrichtung eines zweiten Kostenträgers notwendig. Die Aufwendungen und Erträge desselben Fahrzeuges wurden somit auf zwei Kostenträgern abgebildet. Mangels einer Schnittstelle waren manuelle Korrekturen erforderlich, um die Kosten für dieses Fahrzeug zusammenzuführen.

(727) Die Rechnungshöfe haben dies beanstandet und den NDR aufgefordert, die festgestellten Mängel abzustellen.

(728) Der NDR hat die Mängel eingeräumt und mitgeteilt, dass das Fuhrparkverwaltungssystem abgelöst und durch ein buchhaltungskompatibles Fuhrparkmanagementsystem im Rahmen einer gemeinschaftlichen ARD-Ausschreibung ersetzt werden soll.

2 Weitere Feststellungen

2.1 Interne Leistungsverrechnung

(729) Der Fuhrpark ist in die Interne Leistungsverrechnung (ILV) des NDR eingebunden. Der NDR ist nach § 22 seiner Finanzordnung verpflichtet, eine Betriebsabrechnung nach anerkannten betriebswirtschaftlichen Methoden mit Kostenträgern und -stellen zu führen.

(730) Die Verrechnung der Aufwendungen für Fahrzeuge erfolgt mittels eines für jede Fahrzeugkategorie individuell ermittelten Kostenverrechnungssatzes pro Einsatzstunde.

(731) Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass

- der NDR bei der Ermittlung des Verrechnungssatzes für LKW die Treibstoffkosten nicht berücksichtigt hat,
- die Kalkulation der ILV zuletzt 2019 angepasst wurde,
- der Verrechnungssatz für Tätigkeiten des in Hamburg-Lokstedt ansässigen zentralen „Service Point“ zuletzt 2014 kalkuliert wurde,
- der NDR bei der Ermittlung des Verrechnungssatzes für den „Service Point“ ausschließlich Personalkosten einbezogen hat.

(732) Die Rechnungshöfe haben dies beanstandet und den NDR aufgefordert, die Verrechnungssätze zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu berechnen. Dabei sind alle im Zusammenhang mit den Fahrzeugen entstandenen Kosten zu berücksichtigen.

(733) Der NDR hat auf eine Anpassung der ILV im Zuge der geplanten Umstellung auf ein neues SAP-Verfahren hingewiesen.

(734) Die Rechnungshöfe haben den NDR darauf hingewiesen, dass unzutreffende Verrechnungssätze ungeachtet eines neuen SAP-Verfahrens zu berichtigen sind.

2.2 Fahrzeugkosten

(735) Das Controlling des Fuhrparks erfolgt auf der Grundlage der Buchung von Aufwendungen auf Kostenstellen und Kostenträgern in der Buchhaltungssoftware SAP. Jedem Fahrzeug im Bestand ist ein Kostenträger zugeordnet, auf dem die für das jeweilige Fahrzeug entstandenen Aufwendungen und Erträge gebucht werden sollen.²¹⁵

(736) Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass fahrzeugbezogene Aufwendungen und Erträge teilweise nicht ordnungsgemäß gebucht wurden. Dies führte bei den betroffenen Kostenträgern zu einer fehlerhaften Datengrundlage. Ein verlässliches Fahrzeugcontrolling ist für das Fuhrparkmanagement jedoch unabdingbar.

(737) Die Rechnungshöfe haben die Mängel beanstandet und den NDR aufgefordert, Aufwendungen und Erträge vollständig und verursachungsgerecht zu buchen.

(738) Der NDR hat die Mängel eingeräumt und zugesagt, die Vorgaben künftig zu beachten.

2.3 Bilanzierung von Anlagen

(739) Vom NDR erworbene Fahrzeuge werden als Sachanlage in der Bilanz aktiviert. Einzelne Fahrzeuge, wie zum Beispiel Kamerafahrzeuge, mussten für den jeweiligen Einsatzzweck durch Aus- beziehungsweise Umbauten in einen betriebsbereiten Zustand versetzt werden.

(740) Anschaffungskosten sind nach § 255 Absatz 1 Handelsgesetzbuch (HGB) die Aufwendungen, die aufgewendet werden müssen, um einen Vermögensgegenstand zu erwerben und ihn in einen betriebsbereiten Zustand zu versetzen.

(741) Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass

- Neufahrzeuge bereits abgeschrieben wurden, obwohl Aus- und Umbauten noch nicht erfolgt und die Fahrzeuge damit noch nicht betriebsbereit waren,
- Aufwendungen für den Aus- und Umbau der Fahrzeuge nicht wie vorgeschrieben gemeinsam mit den Anschaffungskosten des Fahrzeugs aktiviert und über die Nutzungsdauer abgeschrieben, sondern als laufender Aufwand eines Kalenderjahres gebucht wurden.

(742) Die Rechnungshöfe haben dies beanstandet und den NDR aufgefordert, die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten.

(743) Der NDR hat die Mängel eingeräumt und mitgeteilt, dass er die betroffenen Bereiche diesbezüglich sensibilisieren und auf die Vorgaben des HGB hinweisen wird.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 30. April 2025.

²¹⁵ Wie z.B. Treibstoff- und Werkstattkosten und Erstattungen aus der Regulierung von Versicherungsschäden.

