

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern



Jahresbericht 2020

Teil 1 - Landesfinanzbericht 2020

Vorwort der Präsidentin des Landesrechnungshofes

Gegenwärtig bestimmt die mit der Ausbreitung des Coronavirus verbundene Krise jegliches Handeln. Das Ende dieser Krise ist derzeit noch nicht realistisch absehbar, die Auswirkungen werden aber sicher gravierend sein. Bereits jetzt ist klar, dass es zu erheblichen Einnahmeausfällen und Ausgabensteigerungen für Mecklenburg-Vorpommern kommen wird.

Nichtsdestotrotz muss das Land leistungs- und funktionsfähig bleiben und das gilt auch für die externe Finanzkontrolle. Insoweit hat der Landesrechnungshof dem Parlament mit dem Landesfinanzbericht den ersten Teil seines Jahresberichts 2020 planmäßig und im gewohnten Umfang vorgelegt. Auf dieser Basis kann der Landtag zu gegebener Zeit über die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018 befinden.

Wie in jedem Jahr berichtet der Landesrechnungshof schwerpunktmäßig über die Ergebnisse seiner abgeschlossenen Prüfungen. Diese beziehen sich nicht ausschließlich auf das Haushaltsjahr 2018. Neben einigen Beanstandungen, die schnell abgestellt werden müssen, zeigt der Landesrechnungshof vielfältige Verbesserungsmöglichkeiten auf, die auch in diesen schwierigen Zeiten umgesetzt werden können und sollten.

Zwar ist das Haushaltsjahr 2019 noch nicht abgerechnet, jedoch muss der Blick bereits jetzt auf den Doppelhaushalt 2020/2021 mit seinen Rekordausgaben und den krisenbedingten Nachtragshaushalt 2020 gerichtet werden. Mit dem Doppelhaushalt 2020/2021 hat das Land seine in der Vergangenheit eingeschlagene stabilitätsorientierte Finanzpolitik, die durch eine moderate Ausgabenentwicklung, eine kontinuierliche Haushaltskonsolidierung zur Rückführung des Schuldenstandes und eine vorsorgliche Haushaltsplanung geprägt war, verlassen.

Wie wichtig und richtig diese Politik war, zeigt sich jetzt. Handlungsspielräume zur Abfederung der Krise gibt es nur wenige. Das Land wird erstmals seit dem Jahr 2005 wieder Schulden aufnehmen müssen, um die durch die Coronavirus-Krise bedingten Hilfsmaßnahmen finanzieren können. Offen ist auch noch, ob und wie weit die zu erwartenden Mindereinnahmen durch weitere Kredite gedeckt werden müssen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes müssen alle denkbaren Maßnahmen ergriffen werden, um die Schuldenaufnahme so gering wie möglich zu halten. Dazu gehören mögliche Einsparungen und Umschichtungen im laufenden Haushalt, aber auch die Verwendung des Überschusses aus dem Jahr 2019. Dies ist besonders wichtig, um Handlungsspielräume für künftige Haushaltsjahre zu eröffnen, da die wirtschaftlichen Folgen der Krise das Land für lange Zeit belasten werden.

Bei allen geprüften Stellen und den Abgeordneten des Landtags möchte ich mich für die entgegen gebrachte Geduld sowie die vertrauensvolle und nahezu ausschließlich konstruktive Zusammenarbeit bedanken.

Besonderer Dank gilt auch in diesem Jahr wieder den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesrechnungshofes. Der Landesfinanzbericht 2020 wäre ohne ihre ausdauernde und sachliche Arbeit – gerade in dieser schwierigen Zeit – nicht realisierbar gewesen.

Hervorheben möchte ich besonders diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich bereit erklärt haben zur Unterstützung des Landes, zur Bewältigung der Coronavirus-Krise in Amtshilfe tätig zu werden. Einige sind noch immer in und für andere Landesbehörden tätig.

Schwerin, im Juni 2020

Dr. Martina Johannsen

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	1
II.	Allgemeiner Teil.....	3
1	Strukturelle Rahmenbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern.....	3
2	Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich.....	11
III.	Aktuelle Themen.....	37
1	Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben.....	37
2	Verbeamtungen von Lehrkräften.....	49
3	Migration auf Windows 10 und MS Office 2016.....	58
4	Umsetzung rechtlicher Voraussetzungen für E-Government und IT-Einsatz in der Landesverwaltung.....	66
5	IT-Ausgaben und IT-Haushalt.....	79
6	Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und der Verordnung über das einheitliche digitale Zugangstor.....	89
IV.	Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2018.....	95
1	Haushaltsrechnung.....	95
2	Einzelrechnungsprüfung.....	101
3	Vermögensübersicht.....	107
V.	Feststellung zur Prüfung der Landesverwaltung.....	119
	Einzelplan 01 – Geschäftsbereich des Landtags.....	119
1	Zuwendungen an kommunalpolitische Vereinigungen.....	119
2	Abschluss der vergangenen Legislaturperiode, Liquidation ausscheidender Fraktionen.....	126
	Einzelplan 03 – Geschäftsbereich der Staatskanzlei.....	133
3	Metropolregion Hamburg.....	133
	Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Europa....	143
4	Einnahmen und Ausgaben für die Beseitigung und die Vernichtung von Kampfmitteln.....	143
	Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums.....	153
5	Einsprüche im Finanzamt.....	153
6	Instandhaltung von Hochschulen und Universitäten.....	158
	Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit.....	167
7	Zuschüsse an private Unternehmen für Investitionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.....	167

Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur.....	171
8 Zuwendungen an einen kulturellen Verein.....	171
9 Zuwendungen an eine Stiftung bürgerlichen Rechts.....	179
10 Ordnungsmäßigkeit kassenwirksamer IT-Verfahren: BAföG 21.....	186
Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Justizministeriums.....	193
11 Vergütung und Entschädigung nach dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz.....	193
Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Integration und Gleichstellung.....	198
12 Sondervermögen „Ausgleichsabgabe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch“.....	198
13 Verwendung von Mitteln der Ausgleichsabgabe für Integrationsprojekte.....	206
Einzelplan 15 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung.....	214
14 Zuwendungen an die Landesverkehrswacht Mecklenburg-Vorpommern.....	214
15 Ablauforganisation im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (Abt. 5) Teil 1: Projektzusammenarbeitsplattform.....	222
16 Abrechnung von städtebaulichen Sanierungsgebieten.....	229
Querschnittsprüfung.....	236
17 Ordnungsmäßigkeit ausgewählter Personalausgaben: Trennungsgeld.....	236
VI. Umsetzung von Landtagsentschließungen.....	245
1 Entschließungen des Landtags zur Prüfung „Haushalts- und Wirtschaftsführung im Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit“	245
2 Entschließungen des Landtags zur Prüfung „Regulatorische Voraussetzungen für E-Government und IT-Einsatz in der Landesverwaltung“.....	248
3 Entschließungen des Landtags zur Prüfung „Auftragsverarbeitung und Outsourcing bei der Nutzung der DVZ M-V GmbH als IT-Dienstleister“	253
4 Entschließungen des Landtags zur Prüfung „Prozessoptimierung – Voraussetzung für erfolgreiche E-Government-Projekte“	254
5 Entschließungen des Landtags zur Prüfung „Einsatz von DVZ-Beschäftigten in der Landesverwaltung“.....	256
6 Entschließungen des Landtags zur Prüfung „Sonderprogramm zum Lückenschluss an Radwegen entlang der Landesstraßen“	259
VII. Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes	265

1	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Einhaltung des Besserstellungsverbot bei Prüfungen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung“	265
2	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Personalwirtschaft im Staatlichen Museum Schwerin“	269
3	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Förderung eines Museums“	273
VIII.	Berichte anderer Rechnungshöfe	277
1	ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice.....	277
2	Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben: Zentrale Dispositionsstelle ARD/ZDF.....	278
3	Prüfung der Wirtschaftsführung eines Rundfunkbeteiligungsunternehmens.....	279

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Bevölkerungszahl, 1991-2018, 1991=100, in %.....	4
Abbildung 2: Entwicklung des Bevölkerungsanteils von Mecklenburg-Vorpommern, von den FO und von den FFW an der Gesamtbevölkerung Deutschlands, 1991 und 2018, in %.....	4
Abbildung 3: Prognose der Bevölkerungszahl und Altersstruktur von Mecklenburg-Vorpommern 2040 im Vergleich zu 2018 (jeweils zum 31.12 des Jahres).....	5
Abbildung 4: Nominales BIP im Ländervergleich, 2018, in Euro je EW.....	6
Abbildung 5: Bruttowertschöpfung der Wirtschaftssektoren im Ländervergleich, 2018, in %.....	7
Abbildung 6: Angleichungsprozess der ostdeutschen Länder beim nominalen BIP je EW in jeweiligen Preisen, 2009-2018, FFW=100, in %.....	8
Abbildung 7: Entwicklung der Erwerbstätigkeit (am Arbeitsort) im Ländervergleich, 2009-2018, 1992=100, in %.....	9
Abbildung 8: Arbeitslosenquote im Ländervergleich, 2009 und 2018, in %.....	9
Abbildung 9: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2018 in Euro je EW.....	13
Abbildung 10: Finanzierungssalden der Flächenländer, 2017 und 2018, in Euro je EW.....	14
Abbildung 11: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1995-2018.....	15
Abbildung 12: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1991-2018.....	21
Abbildung 13: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (Mai des jeweiligen Jahres und Oktober 2019) zu den Steuereinnahmen der Länder seit 2015, in Mrd. Euro.....	22
Abbildung 14: Zinsausgaben am Kreditmarkt im Ländervergleich, 1991-2018, in Euro je EW.....	25
Abbildung 15: Rechnerische durchschnittliche Zinsentwicklung im Ländervergleich, 1991-2018, in %.....	25
Abbildung 16: Kommunalzuweisungen im Ländervergleich, 1995-2018, in Euro je EW.....	26
Abbildung 17: Investitionsquoten im Ländervergleich, 1991-2018, in %.....	29

Abbildung 18: SoBEZ-Zahlungen an Mecklenburg-Vorpommern bis 2019 (Korb I), in Mio. Euro.....	30
Abbildung 19: Verwendungsanteil zum Ausgleich der UKF erforderlichen SoBEZ der ostdeutschen Flächenländer, 2007-2018, in %.....	31
Abbildung 20: Bereinigter und unbereinigter Saldo der laufenden Rechnung von Mecklenburg-Vorpommern, 2005-2018, in Euro je EW.....	34
Abbildung 21: Entwicklung Stellenzahl und Veränderung gegenüber dem Vorjahr, 2003-2021.....	39
Abbildung 22: Verhältnis Stellen LG 1 zu LG 2, 2003-2021.....	39
Abbildung 23: Zusammensetzung der Gesamtstellenzahl aus Planstellen- und Stellen für Tarifbeschäftigte, 2003-2021.....	40
Abbildung 24: Entwicklung Personalausgaben Hauptgruppe 4 relativ und absolut, 2003-2021 (ab 2019 Soll nach HH-Plan).....	42
Abbildung 25: Entwicklung der Ist-Ausgaben im Titel 981.99 „Abführungen an den Versorgungsfonds“, 2014-2021 (ab 2019 Soll-Ausgaben).....	42
Abbildung 26: Anteil Personalausgaben Hauptgruppe 4 inklusive Abführung an den Versorgungsfonds an den Gesamtausgaben (Personalausgabenquote), 2003-2021, in %.....	43
Abbildung 27: Gegenüberstellung Änderungsraten Gesamtstellenzahl und Personalausgaben zum Vorjahr, in %.....	44
Abbildung 28: Veränderung der Ausgaben der MG 58/59 absolut und in jährlichen Veränderungsraten, 2003-2021.....	79
Abbildung 29: Entwicklung der IT-Ausgaben (Ist) und der Stellenzahl, 2003-2018.....	81
Abbildung 30: Anteil der IT-Ausgaben an den Gesamtausgaben des Landes, 2003-2021, in %.....	83
Abbildung 31: Reifegradmodell zur Einstufung von Digitalisierungsaktivitäten.....	90
Abbildung 32: Reifegrad bei OZG-Leistungen.....	91
Abbildung 33: Finanzierungssaldo, 2008-2018, in Mio. Euro.....	97
Abbildung 34: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres, 2007-2018, in Mio. Euro.....	111

Abbildung 35: Schuldenstand zum 31.12. im Ländervergleich, 1991-2018, in Euro je EW.....	115
Abbildung 36: Karte des MRH-Gebietes.....	133

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wirtschaftswachstum im Ländervergleich (Veränderung des realen BIP gegenüber dem Vorjahr), 2016-2018, in %.....	6
Tabelle 2: Ist-Einnahmen 2014-2018 sowie Soll-Ansätze der Einnahmen 2019 und 2020.....	16
Tabelle 3: Ist-Ausgaben 2014-2018 sowie Soll-Ansätze der Ausgaben 2019 und 2020.....	17
Tabelle 4: Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2018, in Euro je EW.....	20
Tabelle 5: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (Oktober 2019) zu den Steuereinnahmen der Länder und das Regionalisierungsergebnis für Mecklenburg-Vorpommern.....	22
Tabelle 6: Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2018, in Euro je EW.....	23
Tabelle 7: SoBEZ-Nachweisquoten für Mecklenburg-Vorpommern, 2007-2018, in %.....	31
Tabelle 8: Eigenfinanzierte Investitionen, Ist-Daten 2015-2018 und Plandaten 2019-2024, in Mio. Euro.....	33
Tabelle 9: Kernstellen der Landesbehörden und Landesbetriebe je 1.000 Einwohner, 2003-2021 (ab 2019 auf Grundlage der Bevölkerungsprognose).....	41
Tabelle 10: Stand der Besoldung von Grundschullehrern in den Bundesländern.....	56
Tabelle 11: Beispiele für Umsetzungsdefizite im Bereich E-Government.....	66
Tabelle 12: Restebildung bei Ausgaben der MG 58/59, 2017 und 2018, in Euro.....	83
Tabelle 13: Anteil der für IT-Ausgaben genutzten Verstärkungsmittel bezogen auf den Ansatz der in Anspruch genommenen Titel im Kapitel 1108, 2014-2017, in %...	85
Tabelle 14: Reifegrad bei Leistungen i. S. d. OZG-Umsetzungskatalogs.....	91
Tabelle 15: Zustandekommen Gesamt-Soll 2018, in Mio. Euro.....	96
Tabelle 16: Verteilung der Haushaltsreste auf die Einzelpläne, 2018, in Euro.....	98
Tabelle 17: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2018, in Euro.....	99
Tabelle 18: Übersicht über das Vermögen, 2017-2018.....	108
Tabelle 19: Entwicklung des Bestands an Sicherheits- und Gewährleistungen von 2017 zu 2018, in Euro.....	117
Tabelle 20: Zuwendungsempfänger im Prüfungszeitraum 2015 bis 2017.....	119

Tabelle 21: Zuwendungsbeträge, 2015-2017, in Euro.....	120
Tabelle 22: Auswertung der bewilligten Zuwendungen nach Fördergegenständen.....	134
Tabelle 23: Zeitpunkt der Beantragung und Bewilligung der Zuwendungen, 2015-2018.....	172
Tabelle 24: Dauer von Bindungszeiträumen verschiedener Integrationsprojekte.....	203
Tabelle 25: Geprüfte Zahlfälle, Anzahl materieller Fehler und Fehlerquote.....	237

Abkürzungsverzeichnis

AfD	Alternative für Deutschland
ANBest	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionelle Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAföG21	IT – Verfahren zur Berechnung und Zahlbarmachung nach dem Berufsausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBL M-V	Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern
BBN-1	Baubedarfsnachweisung
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeschaffRL M-V	Richtlinie für das Verfahren bei Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung
BesGr.	Besoldungsgruppe
BezügeZustLVO M-V	Landesverordnung über die Bestimmung von Zuständigkeiten für die Festsetzung, Anweisung und Rückforderung von Bezügen im Bereich der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern
BFR KMR	Baufachliche Richtlinien Kampfmittelräumung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BildDLaufbVO M-V	Bildungsdienst-Laufbahnverordnung
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BJV	Bildungsstätte für den Justizvollzug
BMI	Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat
BSI	Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CAFM	Computer-Aided Facility Management - IT-Unterstützung des Facilitymanagements
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CN-LAVINE	Corporate Network Landeskommunikationsvermittlungs- und Informationsgesetz
DAB	Dienstanweisung für das Beschaffungswesen im Geschäftsbereich des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern (Dienstanweisung Beschaffung)
Drs.	Drucksache
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
DSG M-V	Landesdatenschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern
DVZ M-V GmbH	Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
DVZG M-V	Datenverarbeitungszentrumsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
EA	Eingangsamts

ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System - Europäisches System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen
EdITA MV	Enzyklopädie der IT-Anwendungen der Justiz Mecklenburg-Vorpommern
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGovG M-V	E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern
eIDAS-Verordnung	Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt
EVN	Einzelmaßnahmenabrechnung
FHöVPR	Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege
FITKO	Föderalen IT-Kooperation
gfs	Grünes Forum Selbstverwaltung Mecklenburg-Vorpommern e. V.
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien und der Staatskanzlei
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HKR-System	IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HÜL-A	Haushaltsüberwachungsliste Ausgaben
i. S. d.	Im Sinne des
IS-Leitlinie	Informationssicherheitsleitlinie
JVEG	Gesetz über die Vergütung von Sachverständigen, Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern sowie die Entschädigung von ehrenamtlichen Richterinnen, ehrenamtlichen Richtern, Zeuginnen, Zeugen und Dritten
KaBeKostVO	Kampfmittelbeseitigungskostenverordnung
kbw	Kommunales Bildungswerk Mecklenburg-Vorpommern e. V.
kofo	Kommunalpolitisches Forum Mecklenburg-Vorpommern e. V.
LAF	Landesamt für Finanzen
LAGuS	Landesamt für Gesundheit und Soziales
LAiV	Landesamt für innere Verwaltung
LALLF	Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei
LBesG M-V	Landesbesoldungsgesetz M-V
LBG M-V	Landesbeamtenengesetz
LehrBiG M-V	Lehrerbildungsgesetz
LFI M-V	Landesförderinstitut M-V
LG	Laufbahngruppe
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern
LKA	Landeskriminalamt
LPBA M-V	Landesbereitschaftspolizeiamt Mecklenburg-Vorpommern
LPBK M-V	Landesamt für Zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz
LRKG M-V	Landesreisekostengesetz Mecklenburg-Vorpommern
LUKG M-V	Landesumzugskostengesetz Mecklenburg-Vorpommern
LWW	Landesverkehrswacht Mecklenburg-Vorpommern e. V.

LWSPA	Landeswasserschutzpolizeiamt
MG	Maßnahmegruppe
MRH	Metropolregion Hamburg
MSG	Microsoft Message-Dateiformat
NachwG	Nachweisgesetz
ODF	OpenDocumentFormat
OOXML	Office Open XML Format
OZG	Onlinezugangsgesetz
PI	Polizeiinspektion
PP	Polizeipräsidium
RBBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes
RBH	Reisebeihilfe
RFC	Request For Comment
RLBau M-V	Richtlinien für den Landesbau Mecklenburg-Vorpommern
SAR	Schlussabrechnung
SBL	Staatliche Bau- und Liegenschaftsämter
SBLVG	Staatshochbau- und Liegenschaftsverwaltungsorganisationsgesetz
SDGR	Single Digital Gateway Regulation
SGB IX	Neuntes Sozialgesetzbuch
sgk	Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in M-V e. V.
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSGK	Staatliche Schlösser, Gärten und Kunstsammlungen M-V
StALU	Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt
StBauFR	Städtebauförderungsrichtlinien
TG	Trennungsgeld
TGVO M-V	Trennungsgeldverordnung
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz, Tzn.	Textziffer/n
UKV	Umzugskostenvergütung
USBV	unkonventionelle Spreng- und Brandvorrichtungen
VerfRi-IT-HKR	Verfahrensrichtlinie zum Einsatz von IT-Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen im Land Mecklenburg-Vorpommern
vkk	Verein konservativer Kommunalpolitiker in Mecklenburg-Vorpommern e. V.
VV	Verwaltungsvorschrift
ZPO	Zivilprozessordnung

Länderbezeichnungen

BB	Brandenburg
BE	Berlin
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
FL	Durchschnitt der Flächenländer
FO	Durchschnitt der Flächenländer Ost ohne MV (BB, SN, ST und TH)
FFW	Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West (NI, RP, SL und SH)
D	Deutschland

I. Einleitung

(1) Der Landesrechnungshof überwacht nach Art. 68 Abs. 3 und 4 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Verf. M-V) die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften und der übrigen landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Er prüft die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Der Landesrechnungshof ist darüber hinaus auch für Stellen außerhalb der Landesverwaltung zuständig, soweit diese Landesmittel erhalten oder Landesvermögen oder Landesmittel verwalten.

Der Landesrechnungshof legt seinen Jahresbericht gemäß Art. 67 Abs. 2 und Art. 68 Abs. 5 Verf. M-V dem Landtag vor und unterrichtet gleichzeitig die Landesregierung.

(2) Die im Landesfinanzbericht 2020 enthaltenen Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß §§ 97 Abs. 2 und 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) beziehen sich auf die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2018. 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 2018 beschränkt (§ 97 Abs. 3 LHO).^{1,2}

¹ Die im vorliegenden Bericht genannten Ressorts/Geschäftsbereiche werden auch in Kurzform benannt: [Epl. 03] Ministerpräsidentin – Staatskanzlei – als Staatskanzlei (StK), [Epl. 04] Ministerium für Inneres und Europa als Innenministerium (IM), [Epl. 05] Finanzministerium (FM), [Epl. 06] Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit als Wirtschaftsministerium (WM), [Epl. 07] Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur als Bildungsministerium (BM), [Epl. 08] Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt als Landwirtschaftsministerium (LM), [Epl. 09] Justizministerium (JM), [Epl. 10] Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung als Sozialministerium (SM) und [Epl. 15] Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung als Energieministerium (EM).

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

II. Allgemeiner Teil

1 Strukturelle Rahmenbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern

(4) Einführend werden im folgenden Abschnitt die strukturellen Rahmenbedingungen des Landes dargestellt. Der Landesrechnungshof zieht dafür die demografische Entwicklung, die wirtschaftliche Entwicklung und die Entwicklung des Arbeitsmarkts heran.

(5) Am 30. Juni 2018 lebten 1.609.559 Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern.³ Gegenüber dem Vorjahr ist die Einwohnerzahl um 1.229 Personen bzw. um 0,08 % gesunken. Damit konnte der seit 2013 zu verzeichnende leichte Anstieg der Bevölkerungszahl nicht weiter fortgeführt werden. Mecklenburg-Vorpommern bleibt das einwohnerärmste ostdeutsche Bundesland. Im Bundesvergleich haben nur der Stadtstaat Bremen (680.590 Einwohner) und das Saarland (992.220 Einwohner) weniger Einwohner.

(6) Abbildung 1 stellt die Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, in den Flächenländern Ost ohne Mecklenburg-Vorpommern (FO)⁴ und in den finanzschwachen Flächenländern West (FFW)⁵ seit dem Ausgangsjahr 1991 dar.⁶

Deutlich erkennbar ist, dass es in Mecklenburg-Vorpommern seit 1991 im Trend einen Rückgang der Bevölkerung gibt. Verglichen mit dem Ausgangswert im Jahr 1991 lag die Bevölkerungszahl in Mecklenburg-Vorpommern 2018 nur noch bei 84,3 %. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch in den FO. Hier ist die Bevölkerung im entsprechenden Zeitraum allerdings nur auf etwa 86,0 % des Wertes von 1991 zurückgegangen. Nur Brandenburg – u. a. durch die Umlandwanderung im Raum Berlin – konnte die Bevölkerungszahl mit 97,8 % relativ konstant halten. Bei den FFW hingegen ist seit 1991 eine Bevölkerungszunahme zu verzeichnen (+6,9 %).

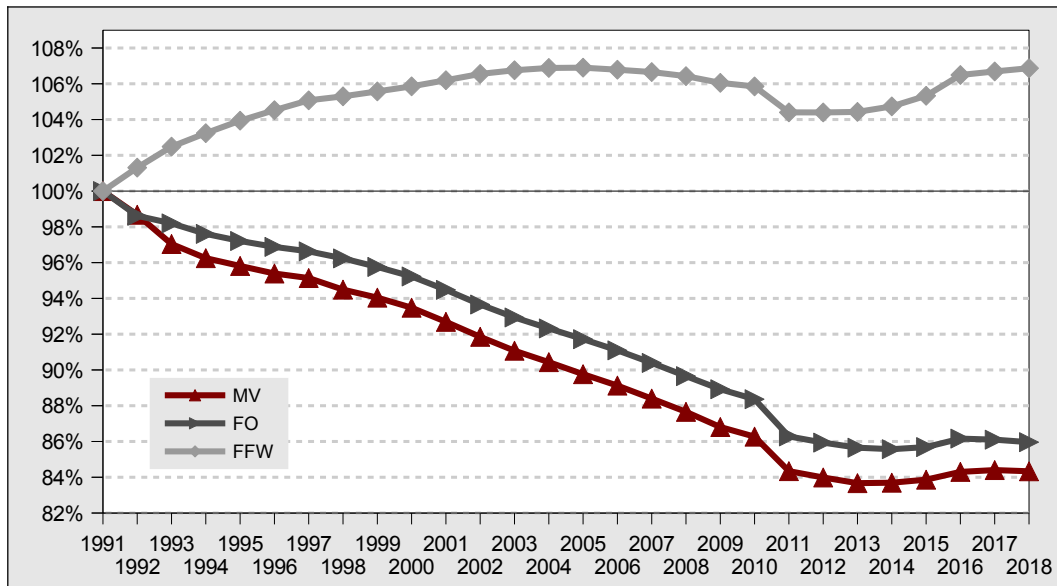
³ Am 31. Dezember 2018 betrug die Bevölkerungszahl 1.609.675. Der Landesrechnungshof berechnet grundsätzlich Pro-Kopf-Werte von Einnahmen und Ausgaben mit Bevölkerungszahlen jeweils zum 30. Juni, um Zeitreihenvergleiche durchführen zu können. Auch der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern wird mit diesen Zahlen berechnet.

⁴ Sofern der Vergleich mit den FO gewählt wird, ist stets der Durchschnitt der ostdeutschen Länder (bestehend aus Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) gemeint.

⁵ Sofern der Vergleich mit den FFW gewählt wird, ist stets Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West (bestehend aus dem Saarland, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) gemeint.

⁶ Der Niveauunterschied zwischen 2010 und 2011 ist auf die Berücksichtigung der Zensusergebnisse zurückzuführen.

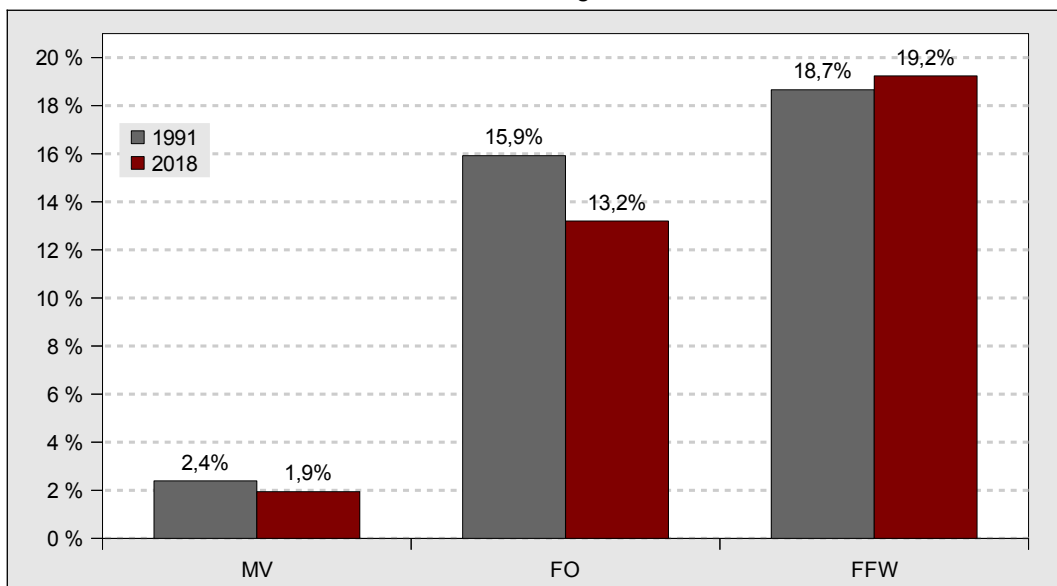
Abbildung 1: Entwicklung der Bevölkerungszahl, 1991-2018, 1991=100, in %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(7) Abbildung 2 zeigt, dass der Bevölkerungsanteil Mecklenburg-Vorpommerns an der Gesamtbevölkerung Deutschlands seit 1991 gesunken ist. Während Mecklenburg-Vorpommern 1991 noch einen Bevölkerungsanteil von 2,4 % hatte, beträgt dieser aktuell nur noch 1,9 %. Dies entspricht einem Rückgang von 18,7 %. Auch die zwischenzeitlichen Bevölkerungszuwächse konnten diesen Trend nicht umkehren. Ein Abwärtstrend ist auch für die FO erkennbar (-17,1 %), während für die FFW ein Aufwärtstrend (+3,1 %) zu verzeichnen ist.

Abbildung 2: Entwicklung des Bevölkerungsanteils von Mecklenburg-Vorpommern, von den FO und von den FFW an der Gesamtbevölkerung Deutschlands, 1991 und 2018, in %



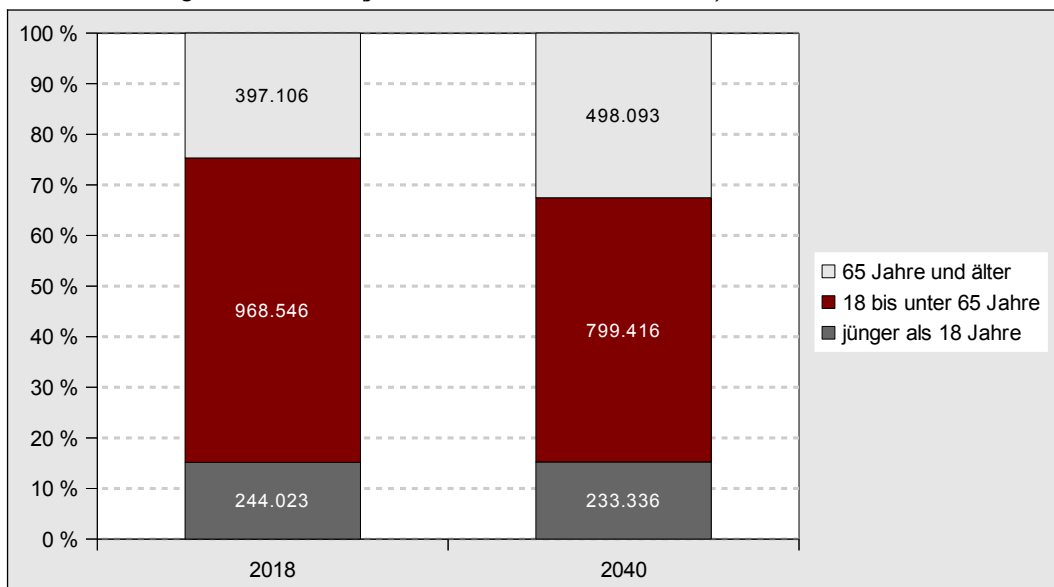
Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(8) Weil sowohl der bis 2019 geltende Länderfinanzausgleich als auch das Reformmodell ab 2020 nach Einwohnern bemessen werden, gehen relative Einwohnerverluste unmittelbar mit relativen Einnahmeverlusten einher. Erschwerend kommt hinzu, dass finanzielle Anpass-

sungen an den Bevölkerungsrückgang nur verzögert oder gar nicht vorgenommen werden können. Insoweit ist die Entwicklung in den FFW besonders beachtenswert, weil diese ihren Bevölkerungsanteil an der Gesamtbevölkerung erhöhen konnten.

(9) Mit der derzeit aktuellen 5. Bevölkerungsprognose Mecklenburg-Vorpommern bis 2040 wird prognostiziert, dass die Bevölkerungszahl in der mittleren Variante auf 1.530.845 zurückgehen wird. Während die Zahl junger Menschen von 244.023 auf 233.336 lediglich um 10.687 sinken soll, wird geschätzt, dass die Zahl der Erwerbsfähigen von 968.546 auf 799.416 zurückgeht. Die Zahl der Älteren soll um 100.987 auf 498.093 steigen.

Abbildung 3: Prognose der Bevölkerungszahl und Altersstruktur von Mecklenburg-Vorpommern 2040 im Vergleich zu 2018 (jeweils zum 31.12 des Jahres)



Quelle: Energieministerium; eigene Berechnungen.

Abbildung 3 zeigt zudem, wie sich die Altersstruktur der Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern verändern wird. Während 2018 noch 60,2 % der Bevölkerung in der Altersgruppe von 18 bis unter 65 Jahre waren, sollen es 2040 nur noch 52,2 % sein. Demgegenüber steigt der Bevölkerungsanteil der Altersgruppe 65 Jahre und älter von 24,7 % in 2018 auf 32,5 % in 2040 an. Der Anteil der Altersgruppe, die jünger als 18 Jahre sind, soll hingegen mit 15,2 % konstant bleiben.

(10) Tabelle 1 stellt die Veränderung des inflationsbereinigten realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) dar und zeigt, dass die Wirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern 2018 um 0,7 % gewachsen ist. Damit stieg das BIP langsamer an als noch 2017 (+3,1 %) und auch 2016 (+1,3 %).

2018 fiel das BIP-Wachstum im Land unter den bundesdeutschen Durchschnitt (+1,4 %) und auch hinter die Wachstumsraten der FO (+1,1 %) und der FFW (+1,3 %) zurück.⁷ Im Vorjahr hingegen war die Wirtschaftsleistung von Mecklenburg-Vorpommern gegenüber den Vergleichsgruppen FO und FFW sowie dem Bundesdurchschnitt noch überdurchschnittlich angestiegen.

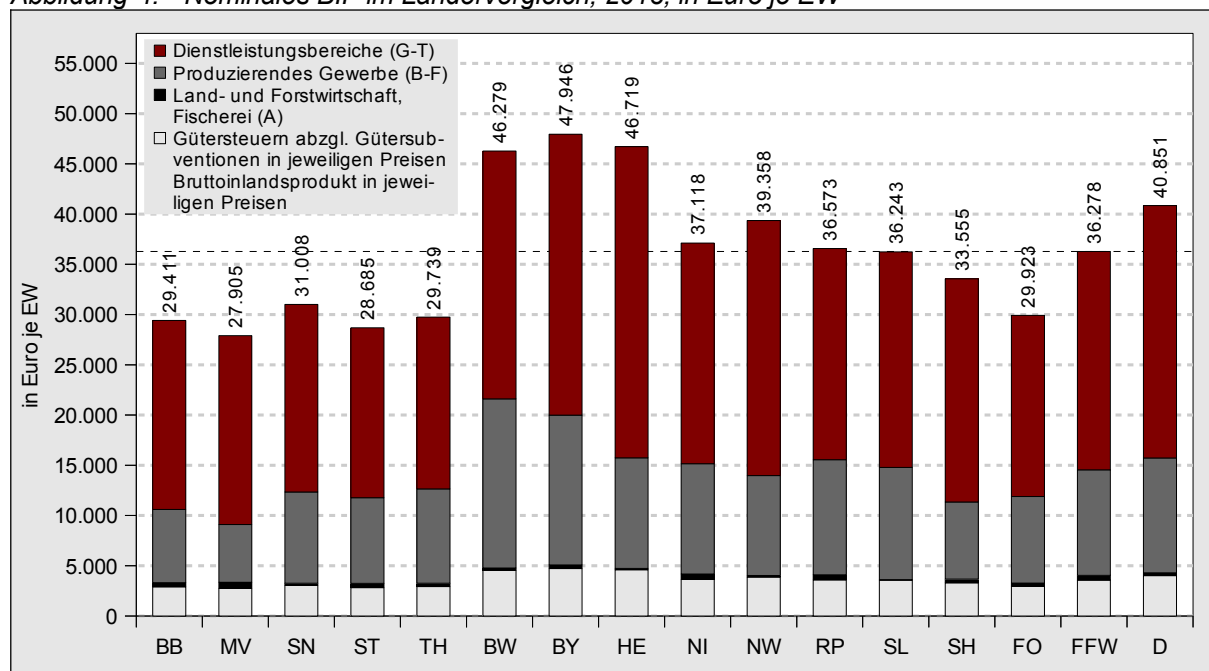
Tabelle 1: Wirtschaftswachstum im Ländervergleich (Veränderung des realen BIP gegenüber dem Vorjahr), 2016-2018, in %⁸

	BB	MV	SN	ST	TH	NI	RP	SL	SH	FO	FFW	D
	in %											
2016	2,5	1,3	2,3	1,8	1,4	6,4	0,6	-0,5	2,6	2,1	3,8	2,2
2017	1,9	3,1	1,6	1,1	1,6	1,4	0,9	1,0	2,8	1,6	1,5	2,2
2018	1,4	0,7	1,2	0,9	0,5	1,1	1,7	-0,8	1,8	1,1	1,3	1,4

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; eigene Darstellung.

(11) Für die ostdeutschen Flächenländer muss es weiterhin Ziel sein, die Wirtschaftskraft zumindest an die FFW anzugleichen (vgl. Abbildung 4). Dies gilt insbesondere für Mecklenburg-Vorpommern, weil es 2018 das im Ländervergleich niedrigste nominale BIP je Einwohner aufwies.⁹

Abbildung 4: Nominales BIP im Ländervergleich, 2018, in Euro je EW



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder und ZDL; eigene Darstellung.

⁷ Im Vergleich zu den Landes- und Kommunalfinanzberichten der Vorjahre kann es Abweichungen in den dargestellten Daten geben. Diese sind der regelmäßigen Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung geschuldet.

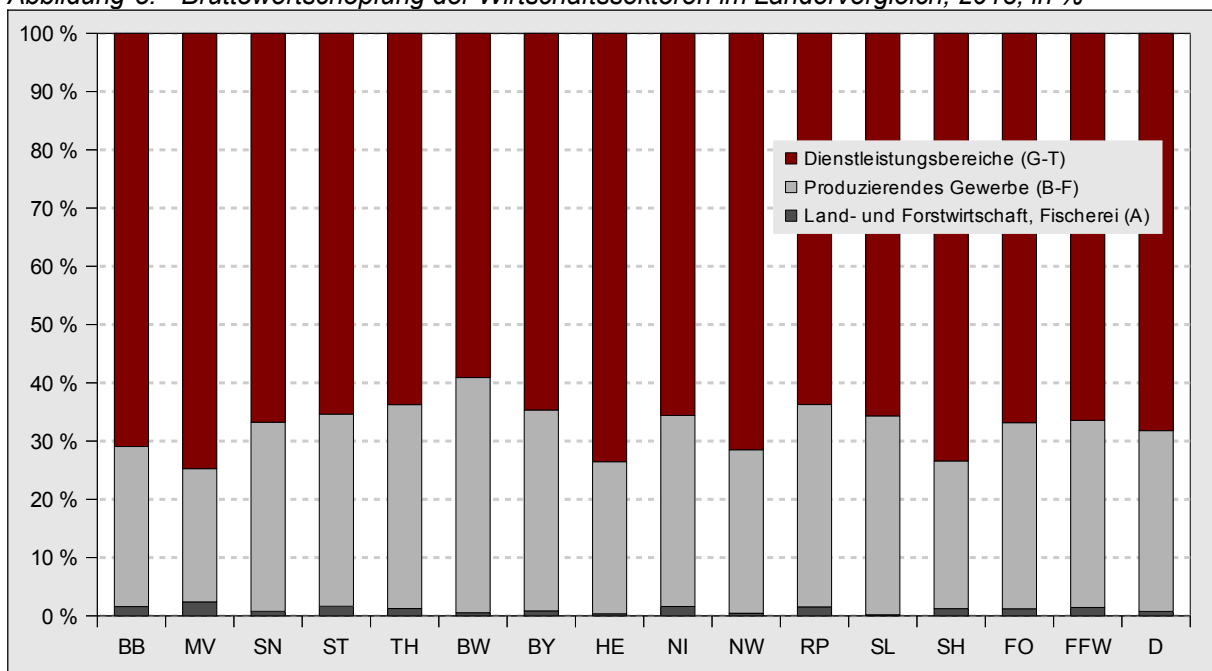
⁸ Berechnungsstand: August 2018/Februar 2019.

⁹ Im Folgenden wird das BIP jeweils für zwei Länder/Ländergruppen ins Verhältnis gesetzt. Bei einheitlichem Preisniveau im gesamten Bundesgebiet spielt die Preisbereinigung keine Rolle mehr. Daher werden für die folgenden Darstellungen die Daten für das nominale BIP genutzt.

Mecklenburg-Vorpommern weist mit 27.905 Euro je Einwohner die geringste Wirtschaftskraft aller Länder auf. Sachsen-Anhalt (28.685 Euro je Einwohner) und Brandenburg (29.411 Euro je Einwohner) folgen. Die Wirtschaftskraft der FFW liegt mit 36.278 Euro je Einwohner dagegen wesentlich höher.

(12) Abbildung 5 zeigt die Bruttowertschöpfung der Wirtschaftssektoren im Ländervergleich. Mit nur 22,9 % ist der Anteil des produzierenden Gewerbes (B-F) an der gesamten Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern bundesweit am geringsten. Spiegelbildlich ist der Anteil des Dienstleistungsbereiches (G-T) mit 74,7 % vergleichsweise am höchsten. Der Bereich Land- und Forstwirtschaft, Fischerei trägt in Mecklenburg-Vorpommern 2,4 % zur Bruttowertschöpfung bei. Dies ist im bundesweiten Vergleich wiederum der höchste prozentuale Anteil.

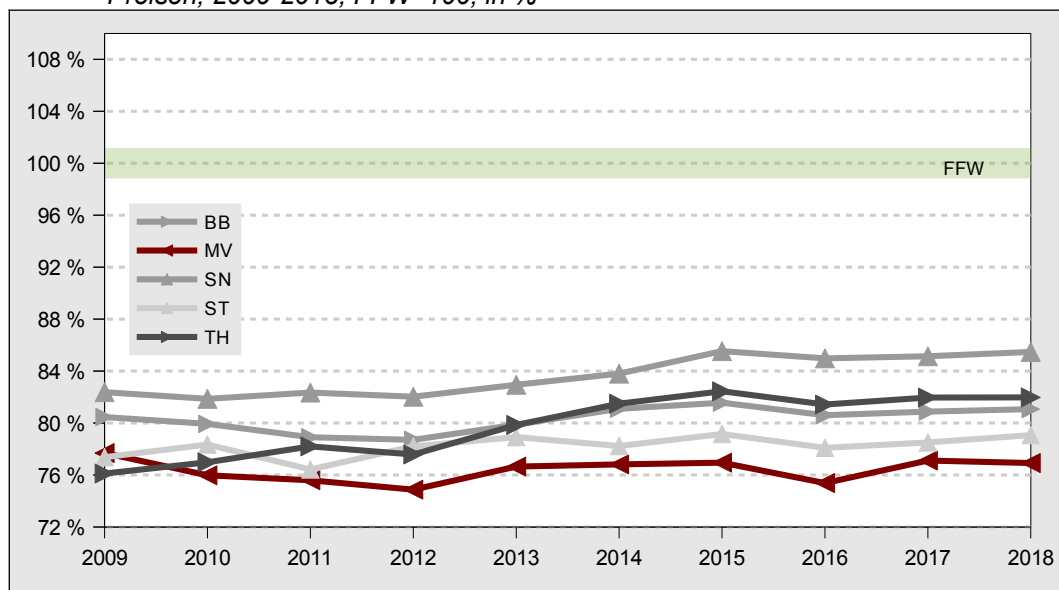
Abbildung 5: Bruttowertschöpfung der Wirtschaftssektoren im Ländervergleich, 2018, in %



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder und ZDL; eigene Darstellung.

(13) Abbildung 6 zeigt, dass Mecklenburg-Vorpommern die Lücke der Wirtschaftskraft in den vergangenen Jahren nicht verringern konnte.

Abbildung 6: Angleichungsprozess der ostdeutschen Länder beim nominalen BIP je EW in jeweiligen Preisen, 2009-2018, FFW=100, in %



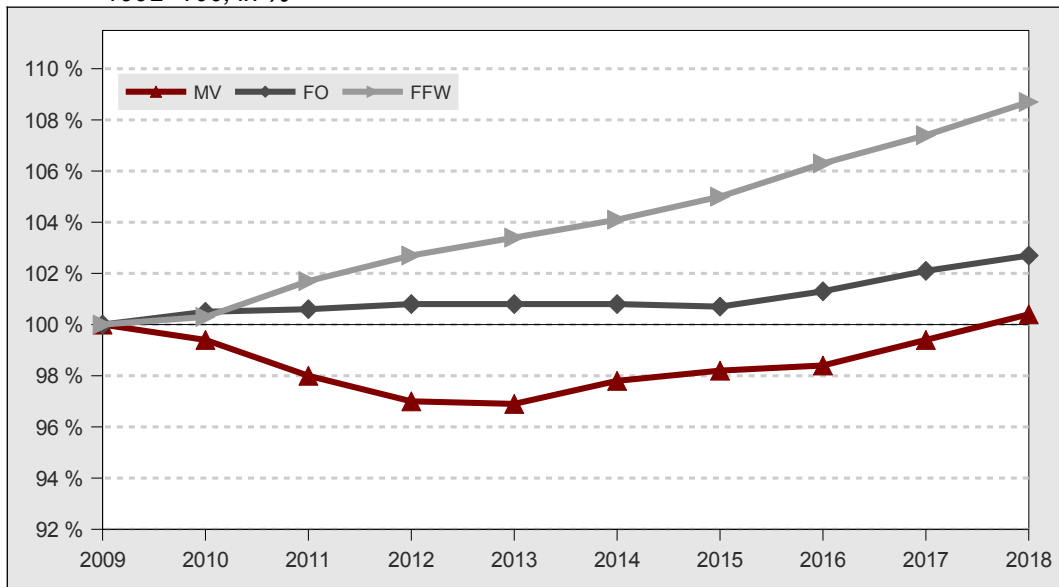
Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder und ZDL; eigene Darstellung.

So lag 2018 das BIP je Einwohner bei lediglich 76,9 % desjenigen der FFW. Es liegt damit noch immer unter dem Anteil des Jahres 2009 (77,7 %). Den anderen ostdeutschen Ländern ist es in dieser Zeit hingegen gelungen, die Lücke zu reduzieren. Auch sie haben jedoch eine wirtschaftliche Annäherung an die FFW bislang nicht erreichen können.

(14) Der erforderliche Aufholprozess sollte mit wirtschaftsfördernden Maßnahmen unterstützt und vorangetrieben werden. Dazu gehört es auch die Rahmenbedingungen, z. B. durch den Ausbau des Verkehrsnetzes oder der Bildungsinfrastruktur, zu verbessern. Durch zusätzliche konsumtive Ausgaben, z. B. für Personal oder durch die Übernahme von Aufgaben, für die das Land bislang nicht zuständig war, sind hingegen keine Wachstumseffekte zu erwarten.

(15) Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der Erwerbstätigkeit, die die Lage des Arbeitsmarktes widerspiegelt.

Abbildung 7: Entwicklung der Erwerbstätigkeit (am Arbeitsort) im Ländervergleich, 2009-2018, 1992=100, in %

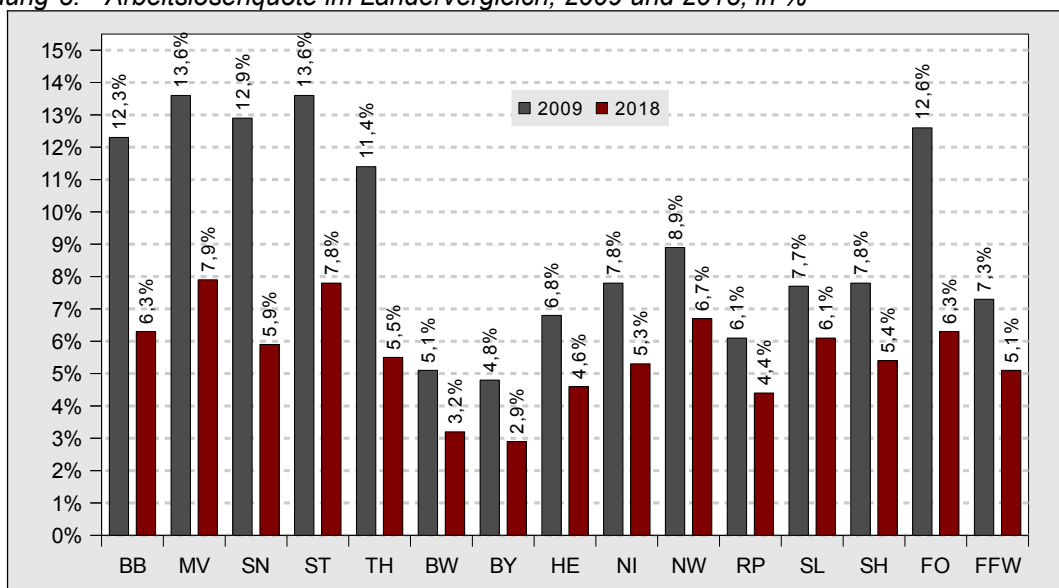


Quelle: Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder; eigene Darstellung.

Zu erkennen ist auch hier, dass die Entwicklung in den FO und FFW seit 2009 günstiger verlaufen ist. Während die Anzahl der Erwerbstätigen mit Arbeitsort in Mecklenburg-Vorpommern bis 2013 zunächst absank und erst 2018 ungefähr wieder auf dem Niveau von 2009 lag, konnten die FO und insbesondere die FFW das Niveau der Erwerbstätigkeit erhöhen. Mittlerweile zeigt sich ein deutlicher Abstand gegenüber den FFW. Diese lagen 2018 bei 108,7 % des Ausgangswertes von 2009. Der vorhandene Abstand hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich vergrößert.

(16) Ausdruck der wirtschaftlichen Situation in Mecklenburg-Vorpommern ist die nach wie vor vergleichsweise hohe Arbeitslosenquote. Abbildung 8 zeigt diese im Ländervergleich.

Abbildung 8: Arbeitslosenquote im Ländervergleich, 2009 und 2018, in %



Quelle: ZDL; eigene Darstellung.

In Mecklenburg-Vorpommern lag die Arbeitslosenquote 2018 bei 7,9 % und damit über der Quote der FO mit 6,3 %. Lediglich Sachsen-Anhalt weist mit 7,8 % einen ähnlich hohen Anteil von Arbeitslosen an den Erwerbspersonen auf. Die Arbeitslosenquote der FFW ist mit 5,1 % deutlich niedriger.

Festzuhalten ist aber auch, dass die Zahl der Arbeitslosen weiter zurückgegangen ist und sich die Arbeitsmarktsituation stetig verbessert. In Mecklenburg-Vorpommern hat sich die Arbeitslosenquote im Vergleich zu 2009 beinahe halbiert. Mit Blick auf die sich abzeichnende schwächere Konjunktur (vgl. auch Abbildung 13) bleibt abzuwarten, wie sich die Zahl der Arbeitslosen künftig entwickeln wird.

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich

(17) Anhand von vier Kennzahlen auf Basis von statistischen Daten wird im folgenden Abschnitt die Finanzlage der Flächenländer Deutschlands im Jahr 2018 dargestellt (vgl. auch Abbildung 9). Daran schließt sich eine detailliertere finanzwirtschaftliche Analyse für Mecklenburg-Vorpommern an, bei der sowohl die aktuelle Situation als auch zukünftige Entwicklungen betrachtet werden.

(18) Einen ersten Überblick über die Situation der Länderhaushalte im Jahr 2018 gibt der Finanzierungssaldo. Mit Ausnahme von Schleswig-Holstein wiesen 2018 alle Länder einen Überschuss aus. Das Defizit von Schleswig-Holstein beruht auf einem Sondereffekt im Zusammenhang mit einer Gewährleistung für die HSH Nordbank AG. Der Finanzierungssaldo von Mecklenburg-Vorpommern lag 2018 bei +121 Euro je Einwohner. Dies ist im Ländervergleich ein unterdurchschnittlicher Wert.

(19) Das Finanzministerium führt aus, dass es 2018 auch in Mecklenburg-Vorpommern einen Sondereffekt gegeben habe. So seien 321 Mio. Euro aus der Ausgleichsrücklage entnommen und den Sondervermögen „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ und „Schienenpersonennahverkehr Mecklenburg-Vorpommern (SPNV M-V)“ zugeführt worden.

Während die Entnahme aus der Ausgleichsrücklage den Finanzierungssaldo nicht berühre, führe die Zuführung an die Sondervermögen hingegen zu einer Belastung des Finanzierungssaldos. Eine Bereinigung dieses Effekts ergäbe einen Überschuss von 320 Euro je Einwohner. Dies wäre der zweithöchste Wert nach Niedersachsen.

(20) Der Landesrechnungshof merkt an, dass der vom Finanzministerium beschriebene Effekt – anders als in Schleswig-Holstein – lediglich Folge der Buchungssystematik ist. Die 2018 getätigten Zuführungen an die Sondervermögen fließen richtigerweise als Ausgaben in die Berechnung des Finanzierungssaldos ein und führen zu einer intertemporalen Verschiebung der Überschussverwendung der Vorjahre. Die Zuführungen an die Ausgleichsrücklage haben in den Jahren vor 2018 den Finanzierungssaldo folgerichtig ebenso nicht berührt und führten statistisch zu einer Verbesserung des Finanzierungssaldos, für den vom Finanzministerium jedoch seinerzeit keine Bereinigung angeregt wurde. Letztendlich wurden die Überschüsse der Vorjahre zurückgelegt und im Jahr 2018 ausgegeben.

Die Bereinigung statistischer Daten führt zu einer uneinheitlichen Datengrundlage und würde die Aussagefähigkeit des Benchmarkings bzw. der Ländervergleiche einschränken.

Aus diesem Grund hat der Landesrechnungshof auch von einer Bereinigung des Finanzierungssaldos 2017 um die bei Sondervermögen des Landes aufgenommenen Kredite von 71,6 Mio. Euro abgesehen.¹⁰

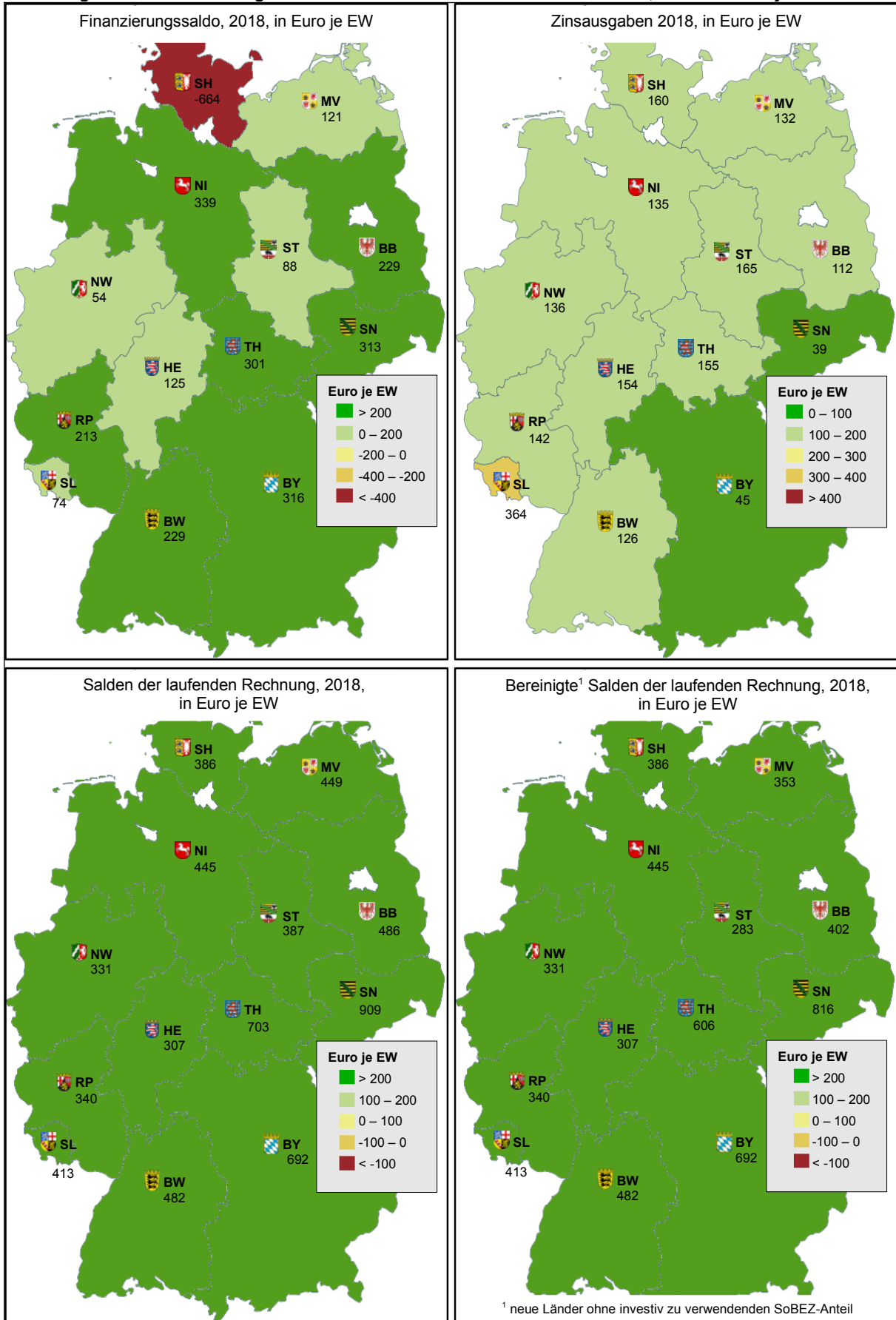
(21) Die Zinsausgaben (am Kreditmarkt) sind ein Indikator für die fiskalischen Belastungen, die sich aus der in der Vergangenheit aufgehäuften Verschuldung ergeben. Die niedrigsten Ausgaben hat Sachsen mit 39 Euro je Einwohner. Das Saarland weist mit 364 Euro den höchsten Wert aus. In Mecklenburg-Vorpommern betrug die Zinslast im Berichtsjahr 132 Euro je Einwohner und lag damit auf einem mittleren Niveau im Ländervergleich.

(22) Der Saldo der laufenden Rechnung ergibt sich aus den laufenden Einnahmen abzüglich der laufenden Ausgaben. Ein positiver Saldo ist Grundvoraussetzung, um Investitionen tätigen zu können. Bemerkenswert ist, dass diese Kennziffer 2018 in allen Ländern positiv war. Das Pro-Kopf-Ergebnis bemisst sich dabei in einer Spannweite von 307 Euro (Hessen) bis 909 Euro (Sachsen). Mecklenburg-Vorpommern kann mit 449 Euro je Einwohner den sechsthöchsten Überschuss unter den Bundesländern vorweisen.

(23) Die um die Mittel aus dem Solidarpakt bereinigten Salden der laufenden Rechnung zeigen an, in welchem Maß die finanzielle Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Länder von diesen Zuweisungen abhängt. Der Saldo Mecklenburg-Vorpommerns reduziert sich beispielsweise gegenüber dem unbereinigten Wert um 96 Euro auf 353 Euro je Einwohner. Alle ostdeutschen Länder können auch nach der Bereinigung noch Überschüsse ausweisen. Insgesamt verdeutlicht die Bereinigung aber, dass die ostdeutschen Länder auch kurz vor dem Auslaufen des Solidarpakts mit dem Jahr 2019 noch immer merklich von den Transferausgaben profitieren. Sachsen mit 816 Euro hat auch nach Bereinigung den höchsten einwohnerbezogene Saldo. Den niedrigsten Wert weist Sachsen-Anhalt mit 283 Euro je Einwohner auf.

¹⁰ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, S. 16.

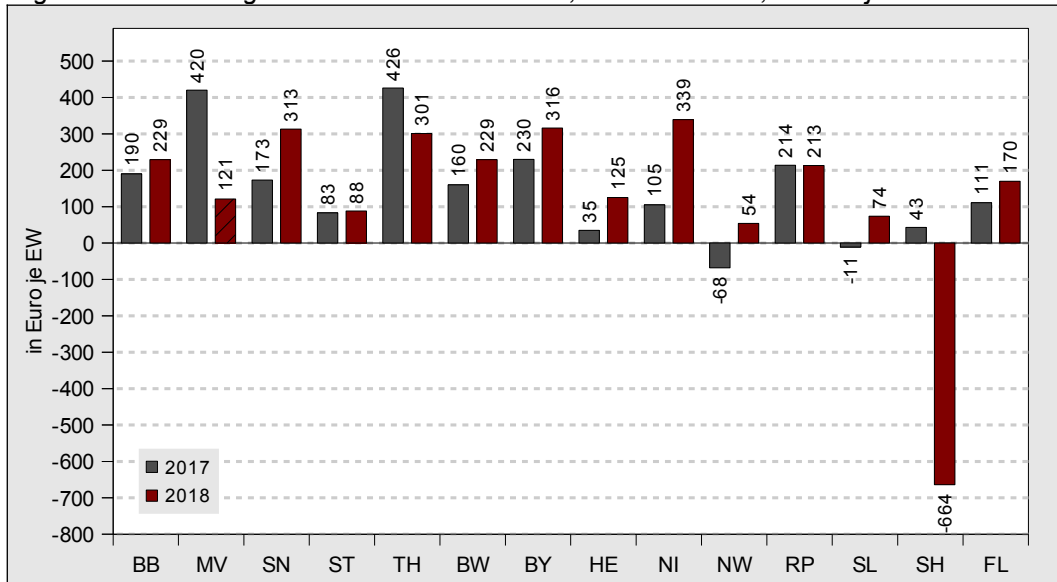
Abbildung 9: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2018 in Euro je EW



Quelle: ZDL, BMF; eigene Berechnungen.

(24) Abbildung 10 zeigt die Finanzierungssalden der Flächenländer im Vergleich von 2017 zu 2018. Im Durchschnitt aller Flächenländer lag der Finanzierungssaldo im Jahr 2018 bei 170 Euro je Einwohner (2017: 111 Euro je Einwohner) und war damit erneut deutlich im Plus.

Abbildung 10: Finanzierungssalden der Flächenländer, 2017 und 2018, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Die Pro-Kopf-Ergebnisse liegen 2018 zwischen -664 Euro (Schleswig-Holstein) und 339 Euro (Niedersachsen). 2017 bewegte sich das einwohnerbezogene Ergebnis in einem Korridor von -68 Euro (Nordrhein-Westfalen) bis 426 Euro (Thüringen). Der Unterschied zwischen dem Höchstwert und dem niedrigsten Wert ist aufgrund des schon beschriebenen schleswig-holsteinischen Sondereffekts gestiegen.

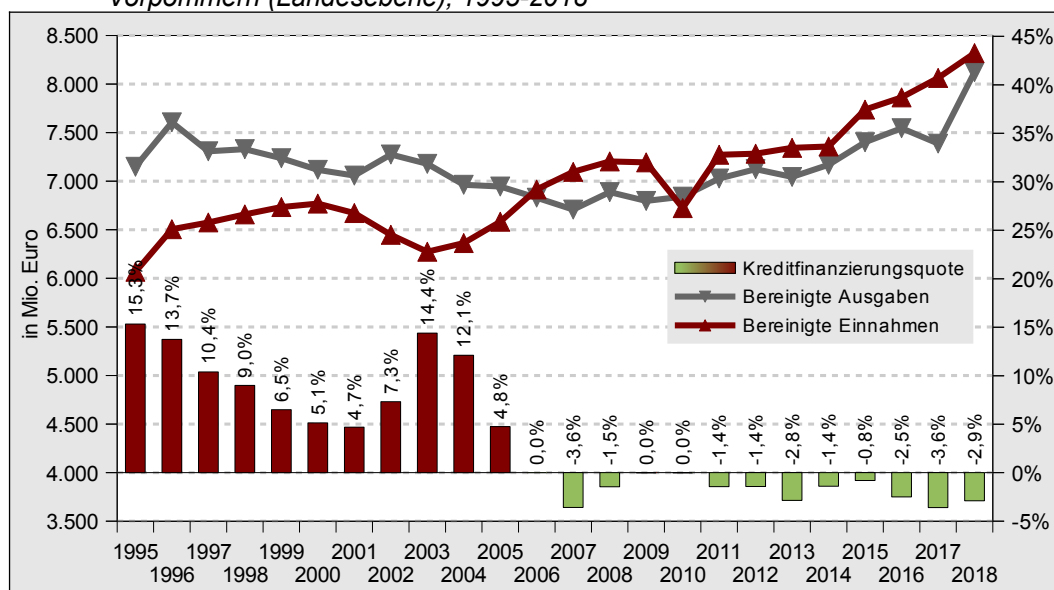
2.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

(25) Abbildung 11 zeigt für die Jahre 1995 bis 2018 die bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie die Kreditfinanzierungsquote Mecklenburg-Vorpommerns auf Basis statistischer Daten.

2018 betragen die bereinigten Einnahmen 8.318,5 Mio. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr sind diese angestiegen (+3,2 %, +255,6 Mio. Euro).¹¹ Die bereinigten Ausgaben beliefen sich 2018 auf 8.123,9 Mio. Euro und nahmen gegenüber dem Vorjahr deutlich zu (+10,0 %, +736,8 Mio. Euro).

¹¹ Tabelle 2 zeigt, dass die bereinigten Einnahmen 2018 im Vergleich zu 2017 um 327,1 Mio. Euro bzw. 4,1% gestiegen sind. Dies liegt daran, dass in der amtlichen Statistik die Netto-Kreditaufnahme bei Sondervermögen nicht berücksichtigt wird. Diese betrug 2017 rd. 71,6 Mio. Euro.

Abbildung 11: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1995-2018



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(26) Die Kreditfinanzierungsquote lag 2018 bei rechnerisch -2,9 %. Damit hat es auch im Berichtsjahr – genau wie in den vorherigen zwölf Jahren – keine Nettokreditaufnahme gegeben.

(27) Die vorstehenden Analysen basieren auf Daten der amtlichen Statistik (Vierteljahreskassenstatistik (SFk-3)). In den nachfolgenden Tabellen 2 und 3 sind wesentliche Finanzdaten dargestellt, die die Entwicklung des Landeshaushalts anhand von Ist-Werten für die Haushaltsjahre von 2014 bis 2018 sowie die Soll-Ansätze für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 abbilden.

(28) Tabelle 2 ist zu entnehmen, dass die bereinigten Einnahmen 2018 im Vorjahresvergleich gestiegen sind (+4,1 %, +327,1 Mio. Euro). Sie betragen 8.318,5 Mio. Euro. Zurückzuführen ist die Entwicklung insbesondere auf den kräftigen Zuwachs der Steuereinnahmen. Diese haben sich um 216,7 Mio. Euro bzw. 4,5 % erhöht. Die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sind von 528,3 Mio. Euro auf 563,1 Mio. Euro gestiegen (+6,6 %). Systemisch bedingt gesunken sind hingegen vor allem die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für teilungsbedingte Lasten von 377,1 Mio. Euro auf 296,3 Mio. Euro (-21,4 %), die das Land 2018 zum vorletzten Mal erhalten hat. Die Verwaltungseinnahmen sind zum zweiten Mal in Folge rückläufig. 2018 wurden 15,6 Mio. Euro weniger eingenommen als noch 2017 (-4,3 %). Kräftig gestiegen sind Zuweisungen und Zuschüsse und besondere Finanzierungsvorgänge für Investitionen (+63,8 %, +345,2 Mio. Euro).

Tabelle 2: Ist-Einnahmen 2014-2018 sowie Soll-Ansätze der Einnahmen 2019 und 2020

Einnahmen - in Mio. Euro -	Grupp.- Nr.	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Soll 2019	Soll 2020
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	4.222,5	4.417,7	4.542,6	4.844,5	5.058,3	4.960,5	5.721,9
Steuern		4.210,7	4.406,0	4.529,8	4.825,7	5.042,4	4.944,5	5.704,3
Verwaltungseinnahmen	1	349,9	370,6	377,6	365,7	350,1	284,9	300,5
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	2.371,4	2.483,4	2.354,3	2.344,0	2.427,9	2.339,4	2.179,6
Länderfinanzausgleich		463,8	479,9	488,0	528,3	563,1	538,0	-
Allgemeine BEZ		184,1	188,5	197,6	217,6	224,3	228,0	613,0
SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		608,7	533,3	452,5	377,1	296,3	220,9	-
BEZ wegen Kosten politischer Führung		61,4	61,4	61,4	61,4	61,4	61,4	61,4
SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit		99,5	99,5	99,5	99,5	64,5	64,5	64,5
Gemeindesteuerkraft BEZ		-	-	-	-	-	-	227,1
BEZ für Forschungsförderung		-	-	-	-	-	-	5,0
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 31/32	640,7	617,0	783,0	541,2	886,4	556,0	1.189,0
Investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	412,9	465,7	588,1	437,2	482,2	515,8	788,0
Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	35	202,7	117,3	156,5	59,4	353,8	16,8	331,3
Überschüsse aus Vorjahren	36	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Globale Mehr- und Mindereinnahmen	37	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-30,0	0,0
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	25,1	34,0	38,4	44,6	50,4	53,3	69,7
Nettokreditaufnahme	31/32	0,0	0,0	0,0	71,6	0,0	0,0	0,0
Gesamteinnahmen		7.584,5	7.888,6	8.057,4	8.167,0	8.722,71	8.140,8	9.391,0
Bereinigte Einnahmen*		7.356,7	7.737,4	7.862,5	7.991,4	8.318,5	8.070,6	8.990,0
Bereinigte laufende Einnahmen (ohne OGr 33/34)		6.943,8	7.271,7	7.274,5	7.554,2	7.836,3	7.554,8	8.202,0
- relative Abweichung zum Vorjahr - in %	Grupp.- Nr.	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Soll 2019	Soll 2020
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	8,0%	4,6%	2,8%	6,6%	4,4%	-1,9%	15,3%
Steuern		8,0%	4,6%	2,8%	6,5%	4,5%	-1,9%	15,4%
Verwaltungseinnahmen	1	5,4%	5,9%	1,9%	-3,1%	-4,3%	-18,6%	5,5%
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	-7,9%	4,7%	-5,2%	-0,4%	3,6%	-3,6%	-6,8%
Länderfinanzausgleich		-1,1%	3,5%	1,7%	8,3%	6,6%	-4,5%	-
Allgemeine BEZ		1,0%	2,4%	4,8%	10,1%	3,1%	1,6%	168,9%
SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		-11,7%	-12,4%	-15,2%	-16,7%	-21,4%	-25,5%	-
BEZ wegen Kosten politischer Führung		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit		9,4%	0,0%	0,0%	0,0%	-35,1%	0,0%	0,0%
Gemeindesteuerkraft BEZ		-	-	-	-	-	-	-
BEZ für Forschungsförderung		-	-	-	-	-	-	-
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 31/32	-3,0%	-3,7%	26,9%	-30,9%	63,8%	-37,3%	113,9%
Investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	-21,3%	12,8%	26,3%	-25,7%	10,3%	7,0%	52,8%
Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	35	55,9%	-42,1%	33,4%	-62,0%	495,6%	-95,3%	1874,1%
Überschüsse aus Vorjahren	36	-	-	-	-	-	-	-
Globale Mehr- und Mindereinnahmen	37	-	-	-	-	-	-	-
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	320,4%	35,6%	13,0%	16,1%	12,9%	5,9%	30,6%
Nettokreditaufnahme	31/32	-	-	-	-	-	-	-
Gesamteinnahmen		1,4%	4,0%	2,1%	1,4%	6,8%	-6,7%	15,4%
Bereinigte Einnahmen*		0,2%	5,2%	1,6%	1,6%	4,1%	-3,0%	11,4%
Bereinigte laufende Einnahmen (ohne OGr 33/34)		1,8%	4,7%	0,0%	3,8%	3,7%	-3,6%	8,6%

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

Tabelle 3: Ist-Ausgaben 2014-2018 sowie Soll-Ansätze der Ausgaben 2019 und 2020

Ausgaben	Grupp.-Nr.	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Soll 2019	Soll 2020
- in Mio. Euro -								
Personalausgaben	4	1.862,2	1.907,5	1.932,5	1.960,4	2.033,8	2.146,4	2.302,0
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	401,4	414,2	424,5	426,0	455,2	527,8	531,3
Zinsausgaben am Kreditmarkt	57	316,8	284,0	249,7	212,0	212,8	244,8	181,1
Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt	59	100,0	60,0	190,2	262,1	231,5	0,0	0,0
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	3.472,4	3.743,2	3.910,4	3.884,4	4.285,7	3.998,5	4.461,9
Kommunaler Finanzausgleich		1.011,9	1.027,4	1.038,6	987,7	1.014,7	1.031,2	1.222,4
Soziale Leistungen		1.290,0	1.389,9	1.475,2	1.480,3	1.609,2	1.644,3	1.829,1
Schuldendiensthilfen		11,5	5,6	5,2	0,4	0,2	0,1	0,0
Investitionsausgaben	7,8	1.116,5	1.053,2	1.029,0	891,4	1.131,7	1.152,6	1.734,9
Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	260,1	248,9	232,7	221,6	237,8	270,8	283,6
sonstige Sachinvestitionen	81,82	76,3	60,6	81,8	55,9	63,0	70,5	100,5
Investitionsförderung	83-89	780,1	341,2	714,5	613,9	1.044,6	811,3	1.350,8
Kommunaler Finanzausgleich		140,8	147,7	147,1	139,7	138,3	148,9	250,3
Besondere Finanzierungsausgaben	9	315,4	426,6	321,2	517,3	366,9	53,3	155,9
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	290,3	392,5	282,8	472,7	316,5	0,0	86,3
Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Globale Mehr- und Minderausgaben	97	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Haushaltstechnische Verrechnungen	98	25,1	34,0	38,4	44,6	50,4	53,3	69,7
Gesamtausgaben		7.584,5	7.888,6	8.057,4	8.167,0	8.722,7	8.140,8	9.391,0
Bereinigte Ausgaben*		7.169,2	7.402,1	7.546,1	7.387,5	8.124,3	8.087,4	9.235,1
Bereinigte laufende Ausgaben (ohne HGr 7,8)		6.052,7	6.348,9	6.517,1	6.496,1	6.992,6	6.934,8	7.500,2
- relative Abweichung zum Vorjahr -	Grupp.-Nr.	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Soll 2019	Soll 2020
in %								
Personalausgaben	4	3,6%	2,4%	1,3%	1,4%	3,7%	5,5%	7,2%
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	2,0%	3,2%	2,5%	0,4%	6,9%	16,0%	0,7%
Zinsausgaben am Kreditmarkt	57	-7,5%	-10,3%	-12,1%	-15,1%	0,4%	15,0%	-26,0%
Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt	59	-50,0%	-40,0%	217,0%	37,8%	-11,7%	-	-
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	2,2%	7,8%	4,5%	-0,7%	10,3%	-6,7%	11,6%
Kommunaler Finanzausgleich		-4,4%	1,5%	1,1%	-4,9%	2,7%	1,6%	18,5%
Soziale Leistungen		3,9%	7,7%	6,1%	0,3%	8,7%	2,2%	11,2%
Schuldendiensthilfen		-6,6%	-51,3%	-7,1%	-92,3%	-50,0%	-50,0%	-100,0%
Investitionsausgaben	7,8	-14,1%	-5,7%	-2,3%	-13,4%	27,0%	1,8%	50,5%
Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	-4,0%	-4,3%	-6,5%	-4,7%	7,3%	13,9%	4,7%
sonstige Sachinvestitionen	81,82	-3,7%	-20,6%	35,1%	-31,7%	12,8%	11,8%	42,6%
Investitionsförderung	83-89	-17,3%	-56,3%	109,4%	-14,1%	70,2%	-22,3%	66,5%
Kommunaler Finanzausgleich		1,0%	4,9%	-0,4%	-5,0%	-1,0%	7,7%	68,1%
Besondere Finanzierungsausgaben	9	-30,1%	35,3%	-24,7%	61,1%	-29,1%	-85,5%	192,4%
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	-31,0%	35,2%	-28,0%	67,2%	-33,0%	-100,0%	-
Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96	-	-	-	-	-	-	-
Globale Mehr- und Minderausgaben	97	-	-	-	-	-	-	-
Haushaltstechnische Verrechnungen	98	44,0%	35,6%	12,9%	16,1%	12,9%	5,9%	30,6%
Gesamtausgaben		-1,2%	4,0%	2,1%	1,4%	6,8%	-6,7%	15,4%
Bereinigte Ausgaben*		-1,2%	3,2%	1,9%	-2,1%	10,0%	-0,5%	14,2%
Bereinigte laufende Ausgaben (ohne HGr 7,8)		1,7%	4,9%	2,7%	-0,3%	7,6%	-0,8%	8,2%

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

(29) Tabelle 3 zeigt, dass die bereinigten Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr deutlich gestiegen sind (+10,0 %, +736,8 Mio. Euro). Sie betragen 8.722,7 Mio. Euro. Die Personalausgaben haben sich um 73,4 Mio. Euro auf nunmehr 2.033,8 Mio. Euro in 2018 erhöht (+3,7 %).¹² Gegenüber den Vorjahren sind vergleichsweise auch die sächlichen Verwaltungsausgaben kräftig angewachsen (+6,9 %, +29,2 Mio. Euro). Beinahe konstant blieben die Zinsausgaben am Kreditmarkt mit 212,8 Mio. Euro (+0,4 %, +0,8 Mio. Euro). Zudem fielen 2018 noch weitere 5 Mio. Euro Zinsausgaben bei Sondervermögen an. Die Tilgungsausgaben am Kreditmarkt sind hingegen gesunken. 2018 wurden 231,5 Mio. Euro getilgt; 30,6 Mio. Euro weniger als noch 2017. Im Vergleich zu 2017 lagen wiederum die (nicht investiven) Zuweisungen und Zuschüsse wesentlich höher (+10,3 %, 401,3 Mio. Euro). Darüber hinaus sind im Vergleich zum Vorjahr die Investitionsausgaben gestiegen (+27,0 %, +240,3 Mio. Euro). Die besonderen Finanzierungsausgaben wurden im Gegensatz zu 2017 um rd. 150 Mio. Euro reduziert (-29,1 %). Der Grund hierfür ist eine vergleichsweise geringere Rücklagenzuführung.

(30) Als Differenz aus den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben ergibt sich für das Jahr 2018 ein positiver Finanzierungssaldo von 194,2 Mio. Euro. 2017 betrug er noch 603,9 Mio. Euro.¹³ Damit fällt dieser im Vorjahresvergleich um 409,7 Mio. Euro niedriger aus (-67,8 %).¹⁴

(31) Die Soll-Zahlen für 2019 zeigen gegenüber den Ist-Zahlen für 2018 neben niedrigeren bereinigten Einnahmen auch geringere bereinigte Ausgaben. Aus den Soll-Zahlen für 2020 ist ablesbar, dass das Land von seiner konsolidierungsorientierten Finanzpolitik der Vorjahre abrückt. Wesentliche Kennzeichen dieser Politik waren eine moderate Ausgabenentwicklung, eine kontinuierliche Haushaltskonsolidierung zur Rückführung des Schuldenstandes und eine vorsorgliche Haushaltsplanung.

(32) Der Vergleich der Soll-Zahlen von 2019 und 2020 verdeutlicht diese Entwicklung. So sollen beispielsweise die Ausgaben überproportional ansteigen. Der Haushaltsausgleich 2020 gelingt nur durch eine Rücklagenentnahme, obwohl die Einnahmen insbesondere aufgrund der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen deutlich ansteigen sollen. Posi-

¹² Vgl. dazu den Beitrag III.1 „Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben“. Die Personalausgabenentwicklung ist insbesondere abhängig von den (besetzten) Stellen und der (Preis-)Steigerungsrate, die tarifliche Steigerungen, Stufensteigerungen und Veränderungen in der Stellenstruktur aufnimmt.

¹³ Wäre 2017 der damals geltenden Buchungssystematik entsprechend die Netto-Kreditaufnahme bei Sondervermögen nicht berücksichtigt worden, hätte sich entsprechend ein Finanzierungssaldo von 675,5 Mio. Euro ergeben. Dies entspräche auch dem Wert, der in der amtlichen Statistik ausgewiesen wird.

¹⁴ Der Saldo der laufenden Rechnung beträgt 843,7 Mio. Euro. In der Statistik wird hingegen ein Betrag von 722,3 Mio. Euro ausgewiesen. Der Unterschied resultiert daraus, dass in der Haushaltsrechnung die Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen und Kapitalrückzahlungen und Darlehensrückflüsse aus sonstigen Bereichen anders als in der Statistik den laufenden Einnahmen zugerechnet werden.

tive Finanzierungssalden ergeben sich aus den geplanten Zahlen nicht. Zu beachten ist weiterhin, dass die steuerinduzierten Einnahmen (Steuern/LFA/Allgemeine BEZ/Gemeindesteuerkraft BEZ), die konjunkturbedingt schwankungsanfällig sind, ab 2020 zunehmen. Gegenüber 2019 sollen sie um 833,9 Mio. Euro (+14,6 %) steigen.¹⁵ Sich daraus ergebende Einnahmeschwankungen sind in Zukunft daher verstärkt möglich. Dies sollte bei der Haushaltsaufstellung eine größere Rolle als bisher spielen.

(33) Das Finanzministerium führt aus, dass die Ausgabensteigerungen 2020 teilweise durch temporäre Effekte begründet seien. Einen wesentlichen Aspekt stelle der Breitbandausbau dar. Allein in diesem Bereich würden die Ausgaben temporär um rd. 297 Mio. Euro ansteigen. Zudem stünden diesen Ausgaben Einnahmen aus Sondervermögen in gleicher Höhe gegenüber 2021 würden die Ausgaben in diesem Bereich wieder deutlich um rd. 273 Mio. Euro sinken.

(34) Der Landesrechnungshof sieht kritisch, dass die Ausgaben für den Breitbandausbau die Investitionsausgaben nur einmalig in 2020 nach oben treiben und dann wieder absinken sollen. Dagegen sollen die konsumtiven Ausgaben in den kommenden Jahren kontinuierlich ansteigen. Diese führen anders als Investitionsausgaben aber zu keiner Vermögenmehrung. Diese Kritik hat der Landesrechnungshof bereits in den Haushaltsberatungen vorgebracht.

(35) Aus Sicht des Landesrechnungshofes muss das Land eine Strategie entwickeln, wie das Wachstum der Konsumausgaben in den kommenden Jahren begrenzt werden kann. Die Hoffnung auf weiterhin steigende Einnahmen oder nicht abfließende Mittel, um den gestiegenen Ausgabenanstieg beherrschen zu können, ist keine Strategie und darüber hinaus wenig wahrscheinlich.

2.2 Einnahmen des Landes im Jahr 2018

(36) Im folgenden Abschnitt werden die Einnahmen des Landes im Vergleich zu den FFW und den FO analysiert. Die einzelnen Einnahmepositionen werden in Euro je Einwohner dargestellt. Zudem werden die Einnahmedifferenziale zu den FFW und den FO auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns hochgerechnet, um zu zeigen, in welchen Einnahmebereichen Unterschiede bestehen.

(37) Die bereinigten Einnahmen betragen 2018 einwohnerbezogen 5.168 Euro. Dies entspricht einem Zuwachs von 162 Euro je Einwohner bzw. 3,2 %. Zu den beiden Vergleichs-

¹⁵ Bei der Berechnung der BEZ für Forschungsförderung liegt keine (regelgebundene) Induktion aus den Steuern vor. Insoweit werden diese BEZ nicht als steuerinduzierte Einnahmen gewertet.

gruppen weist Mecklenburg-Vorpommern rechnerische Mehreinnahmen in Höhe von 1.497 Mio. Euro (FFW) bzw. 398 Mio. Euro (FO) auf (vgl. Tabelle 4).

Die laufenden Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns nahmen gegenüber 2017 ebenfalls zu. Auf die Einwohner bezogen lagen diese bei 4.739 Euro; 2017 betrug sie noch 4.589 Euro. Gegenüber den FFW und den FO bestehen mit 1.024 Mio. Euro bzw. 204 Mio. Euro auch 2017 damit rechnerische Mehreinnahmen.

Tabelle 4: Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2018, in Euro je EW

	MV	FFW	FO	auf Bevölkerung von M-V hochgerechnete Mehr-(+)/Min-dereinnahmen(-)	
				FFW	FO
Bevölkerung 30. Juni 2018	1.609.559	15.942.218	10.941.181		
Einnahmeart	in Euro je EW			in Mio. Euro	
Einnahmen der laufenden Rechnung	4.793	4.157	4.666	1.024	204
darunter:					
Steuereinnahmen	3.133	3.208	3.166	-121	-53
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	34	49	22	-24	19
LFA-Zuweisungen (nach der SFK3)	350	105	290	394	96
Laufende Zahlungen vom Bund	973	490	850	777	197
Gebühren	69	47	49	36	33
Einnahmen der Kapitalrechnung	375	126	255	402	194
darunter:					
Vermögensveräußerungen	4	1	2	5	3
Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen	193	65	176	206	27
Vermögensübertragungen von anderen Bereichen (insbes. EU)	107	10	68	157	62
Bereinigte Einnahmen	5.168	4.238	4.921	1.497	398

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

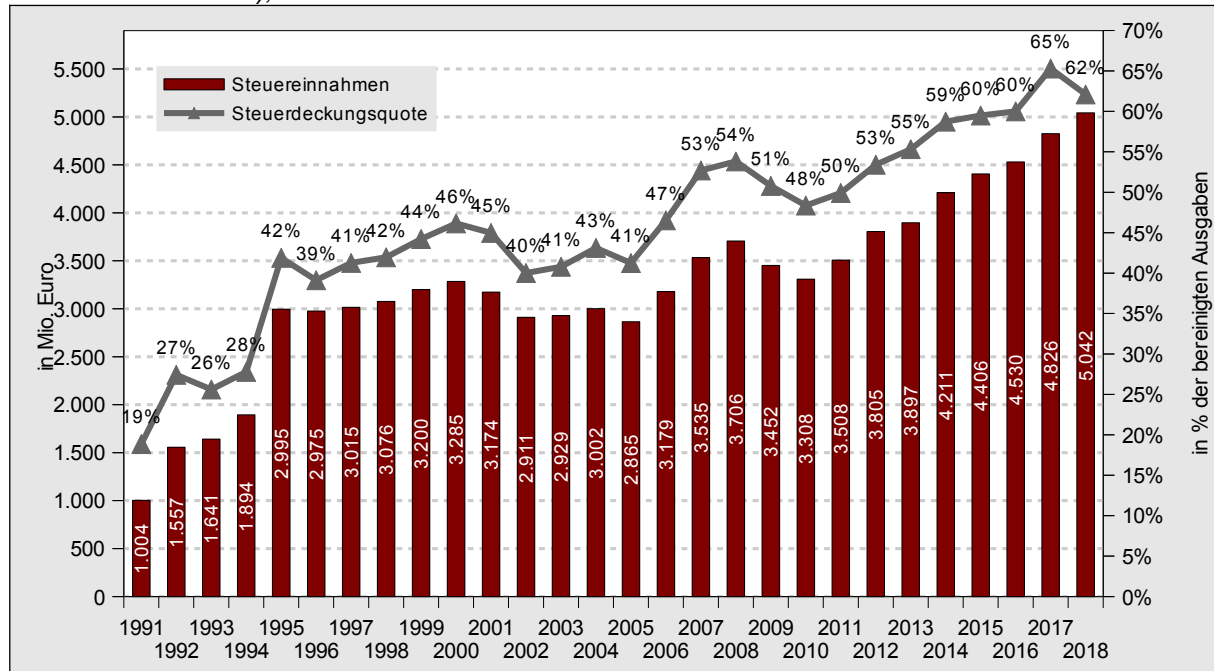
Wesentliche Ursache für die hochgerechneten Mehreinnahmen im Vergleich zu den FFW sind noch immer die laufenden Zahlungen des Bundes für Mecklenburg-Vorpommern von insgesamt 777 Mio. Euro. Bestandteil dieser Zahlungen sind u. a. die SoBEZ für teilungsbedingte Lasten.

(38) Die Einnahmen der Kapitalrechnung haben sich in Mecklenburg-Vorpommern im Vorjahresvergleich erneut rückläufig entwickelt. Im Jahr 2018 betrug sie nur noch 375 Euro je Einwohner. Der prozentuale Rückgang lag bei 10,1 %. Die Abnahme ist auf die rückläufige Entwicklung bei den Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen zurückzuführen (-21,4 %).

(39) Abbildung 12 zeigt, dass die Steuereinnahmen auch 2018 gestiegen sind. Mit 5.042 Mio. Euro (3.133 Euro je Einwohner) sind sie um rd. 216 Mio. Euro angestiegen und erreichten somit einen neuen Höchststand.

Die Steuerdeckungsquote¹⁶ ist hingegen aufgrund der stark gestiegenen bereinigten Ausgaben gesunken (vgl. Tz. 29). Sie belief sich im Berichtsjahr auf 62 %. Im Vorjahr betrug sie noch 65 %.

Abbildung 12: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote in Mecklenburg-Vorpommern (Landesebene), 1991-2018



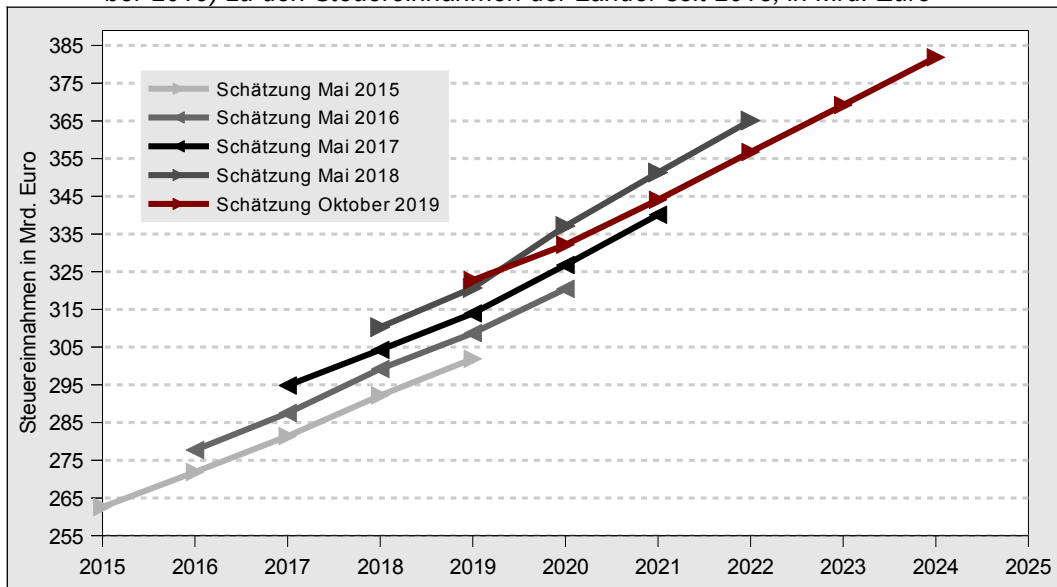
Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(40) Abbildung 13 zeigt die vom Arbeitskreis Steuerschätzung prognostizierten Steuereinnahmen der Länder bis zum Jahr 2024. Beachtenswert ist, dass der Arbeitskreis in seiner Oktober-Schätzung von einer sich abschwächenden Wachstumsdynamik ausgeht und ab 2020 Mindereinnahmen erwartet werden.

Die Länder können allerdings in allen Schätzjahren mit Mehreinnahmen rechnen. Das Länder-Steueraufkommen soll sich von 314,1 Mrd. Euro (Ist-Ergebnis) in 2018 auf 381,9 Mrd. Euro in 2024 erhöhen.

¹⁶ Die Steuerdeckungsquote berechnet sich aus dem Verhältnis von Steuereinnahmen und bereinigten Ausgaben.

Abbildung 13: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (Mai des jeweiligen Jahres und Oktober 2019) zu den Steuereinnahmen der Länder seit 2015, in Mrd. Euro



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(41) Tabelle 5 stellt das Gesamtergebnis für die Länder sowie das Regionalisierungsergebnis für Mecklenburg-Vorpommern dar. Das Finanzministerium hat für den erwarteten relativen Bevölkerungsrückgang, die vorgesehenen Steuerrechtsänderungen und die konjunkturellen Risiken Vorsorgebeträge berücksichtigt und die Ergebnisse entsprechend angepasst.

Tabelle 5: Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ (Oktober 2019) zu den Steuereinnahmen der Länder und das Regionalisierungsergebnis für Mecklenburg-Vorpommern

	Ist	Schätzergebnis					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Länder (in Mrd. Euro)	314,1	322,7	332,1	344,1	356,7	369,2	381,9
in % ggü. dem Vorjahr	–	2,8	2,9	3,6	3,7	3,5	3,4
Mecklenburg-Vorpommern (in Mrd. Euro)	6,2	6,5	6,8	7,0	7,0	7,2	7,4
in % ggü. dem Vorjahr	–	5,3	3,9	3,4	-0,8	2,7	3,2

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern ; eigene Darstellung.

In der Zeit von 2019 bis 2024 wird für die Länder ein durchschnittliches Steuerwachstum von 3,3 % p. a. geschätzt; für Mecklenburg-Vorpommern von 2,9 % p. a.

Auffällig ist jedoch, dass sich die einzelnen Zuwachsraten zum Teil deutlich unterscheiden. Durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erfährt Mecklenburg-Vorpommern – anders als die Ländergesamtheit – zum Beispiel 2020 mit 3,9 % Wachstum der Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr eine kräftige Steigerung. Für die Länder insgesamt hingegen wird nur mit einem Wachstum von 2,9 % gerechnet. Anders verhält es in den Jahren 2022 und 2023. Hier geht Mecklenburg-Vorpommern von einem wesentlich niedrigeren Steuerwachstum aus.

2.3 Ausgaben des Landes im Jahr 2018

(42) Der folgende Abschnitt analysiert die Ausgabenseite des Landeshaushalts. Dabei werden sowohl die laufenden Ausgaben als auch die Investitionsausgaben näher untersucht.

Um die Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns wieder ins Verhältnis zu den FFW und den FO zu setzen, werden die rechnerischen Mehr- und Minderausgaben des Landes mit diesen beiden Ländergruppen verglichen.

(43) Die bereinigten Ausgaben beliefen sich 2018 auf 5.047 Euro je Einwohner. Im Vergleich zum Vorjahr sind sie um 461 Euro je Einwohner gestiegen (vgl. Tabelle 6). Dies entspricht einer Steigerung um rd. 10 %. Die bereinigten Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern liegen damit höher als in den beiden Vergleichsländergruppen.

Tabelle 6: Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2018, in Euro je EW

	MV	FFW	FO	auf Bevölkerung von M-V hochgerechnete Mehr-(+)/Minderausgaben(-)	
				FFW	FO
Bevölkerung 30. Juni 2018	1.609.559	15.942.218	10.941.181		
Ausgabeart	in Euro je EW			in Mio. EUR	
Ausgaben der laufenden Rechnung	4.344	3.751	4.000	955	553
darunter:					
Personalausgaben insgesamt	1.264	1.524	1.161	-419	164
darunter:					
<i>Versorgung</i>	97	439	91	-551	9
<i>aktives Personal</i>	1.167	1.085	1.070	132	155
Laufender Sachaufwand	341	269	348	116	-11
Zinsausgaben	132	155	104	-37	45
Laufende Zahlungen an Gemeinden	1.351	1.191	1.275	258	123
Laufende Zahlungen an Zweckverbände	1	25	47	-39	-74
Sozialausgaben	80	55	99	40	-30
Zahlungen an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen	534	367	540	268	-10
Zahlungen an soziale Einrichtungen	108	120	128	-19	-32
Ausgaben der Kapitalrechnung	703	378	677	524	43
darunter:					
Sachinvestitionen	187	42	121	233	106
Vermögensübertragungen an Gemeinden	232	63	206	272	42
Vermögensübertragungen an Zweckverbände	0	154	2	-247	-4
Vermögensübertragungen an sonstige Bereiche	0	0	0	0	0
Darlehen	18	5	17	21	2
Erwerb von Beteiligungen	0	4	4	-6	-7
Bereinigte Ausgaben	5.047	4.129	4.677	1.479	596

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Die rechnerischen Mehrausgaben gegenüber den FFW betragen 1.479 Mio. Euro und sind im Vorjahresvergleich um 438 Mio. Euro angewachsen. Gegenüber den FO sind die rechne-

rischen Mehrausgaben im Jahr 2018 ebenfalls gestiegen. Sie betragen 596 Mio. Euro und haben sich um 349 Mio. Euro erhöht.

2.3.1 Laufende Ausgaben

(44) Im Jahr 2018 hatte Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den FFW und den FO die höchsten laufenden Ausgaben. Sie lagen bei 4.344 Euro je Einwohner und fielen somit um 593 Euro bzw. 344 Euro je Einwohner höher aus als in den FFW bzw. den FO.

Daraus ergeben sich rechnerische Mehrausgaben gegenüber den FFW in Höhe von 995 Mio. Euro bzw. gegenüber den FO in Höhe von 553 Mio. Euro.¹⁷

(45) Bei den Personalausgaben stellt sich die Situation im Ländervergleich nach wie vor uneinheitlich dar. Mit Blick auf die FO hat Mecklenburg-Vorpommern Mehrausgaben von 103 Euro je Einwohner. Dies entspricht auf die Einwohnerzahl des Landes hochgerechneten Mehrausgaben von rd. 164 Mio. Euro.

Diese resultieren – wie u. a. bereits im Landesfinanzbericht 2019 ausgeführt – insbesondere aus höheren Ausgaben für das aktive Personal. Die Mehrausgaben betragen hier 155 Mio. Euro.¹⁸ Im Vergleich mit den FFW kann Mecklenburg-Vorpommern hingegen um 260 Euro je Einwohner geringere Personalausgaben bzw. hochgerechnete Minderausgaben von -419 Mio. Euro vorweisen. Diese sind auf die um 342 Euro je Einwohner höheren Versorgungslasten der FFW aus der Vergangenheit zurückzuführen.

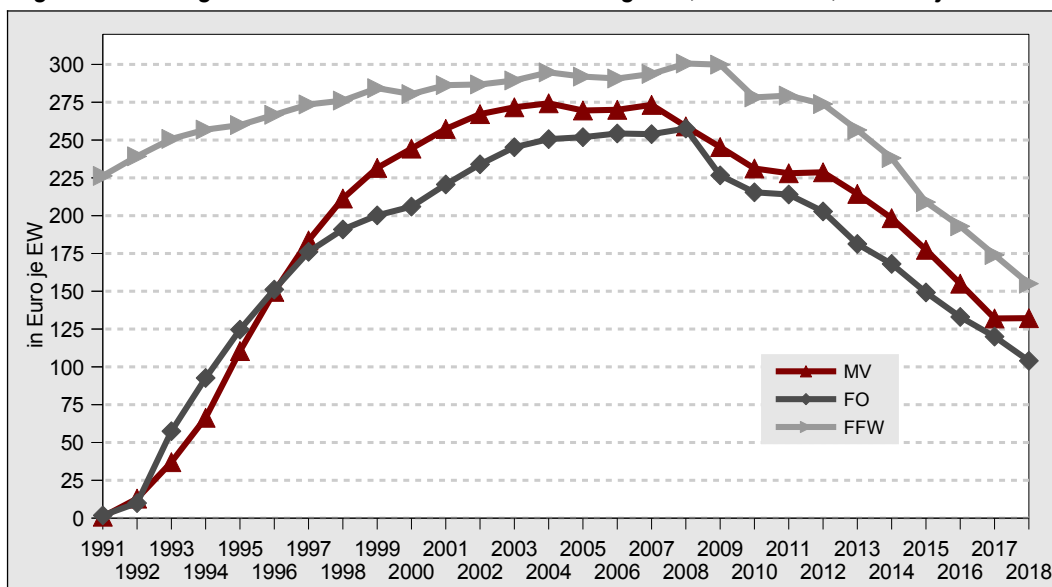
(46) Die Ausgaben für laufenden Sachaufwand betragen in Mecklenburg-Vorpommern 341 Euro je Einwohner und lagen damit zwischen den beiden Vergleichsgruppen. Im Vorjahresvergleich sind die Ausgaben konstant geblieben. Die sich ergebenden Ausgabedifferenziale liegen bei +116 Mio. Euro (FFW) bzw. -11 Mio. Euro (FO).

(47) Mit Ausnahme der Jahre 2007 und 2012 sind die einwohnerbezogenen Zinsausgaben in Mecklenburg-Vorpommern seit ihrem Höchstwert im Jahr 2004 durchweg rückläufig. Während 2004 die Zinslast noch 274 Euro je Einwohner betrug, verringerte sich diese 2018 auf nunmehr 132 Euro je Einwohner. Gegenüber dem Vorjahr ist der einwohnerbezogene Betrag allerdings annähernd konstant geblieben (vgl. Abbildung 14).

¹⁷ Aufgrund struktureller Unterschiede im Bereich Personal und den laufenden Zahlungen an Gemeinden, muss die Bewertung der Daten differenziert erfolgen.

¹⁸ Vgl. dazu Beitrag III.1 „Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben“.

Abbildung 14: Zinsausgaben am Kreditmarkt im Ländervergleich, 1991-2018, in Euro je EW

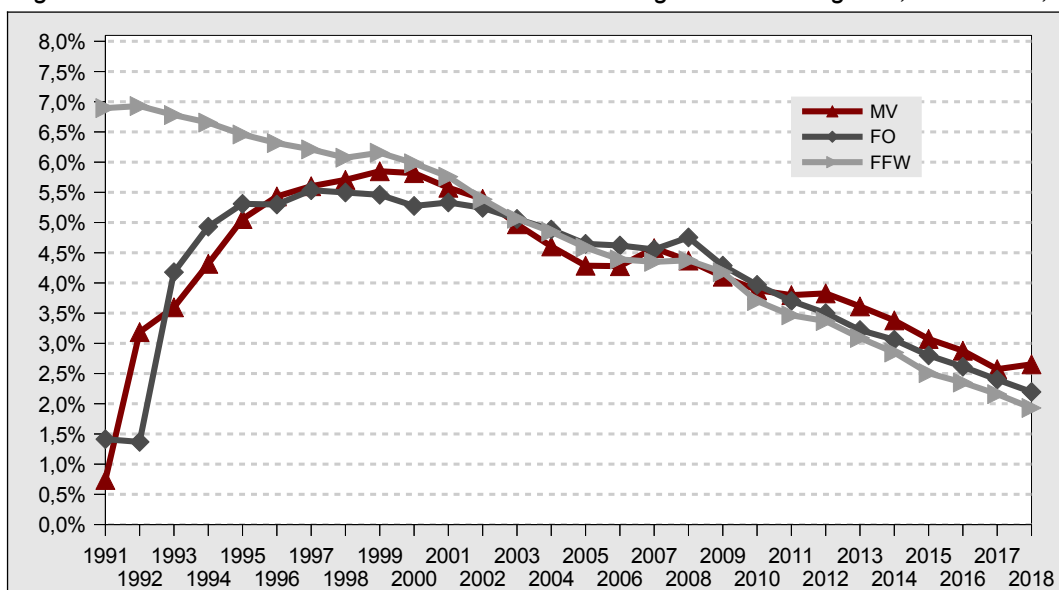


Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Sowohl die FFW als auch die FO konnten die Zinslasten auch 2018 weiter reduzieren. Bei den FFW sanken die Zinsausgaben von 174 Euro je Einwohner auf 155 Euro je Einwohner; bei den FO von 120 Euro je Einwohner auf 104 Euro je Einwohner. Im Vergleich zu den FO trägt Mecklenburg-Vorpommern rechnerische Mehrausgaben in Höhe von 45 Mio. Euro.

(48) Für die Reduzierung der Zinsausgaben sind neben den langsam weiter sinkenden Schulden (vgl. Abbildung 28) insbesondere die historisch niedrigen Zinsen verantwortlich. Abbildung 15 zeigt die Zinsausgaben in Relation zu den Kreditmarktschulden. Näherungsweise stellt dieser Zusammenhang die Durchschnittsverzinsung der Schulden dar.

Abbildung 15: Rechnerische durchschnittliche Zinsentwicklung im Ländervergleich, 1991-2018, in %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

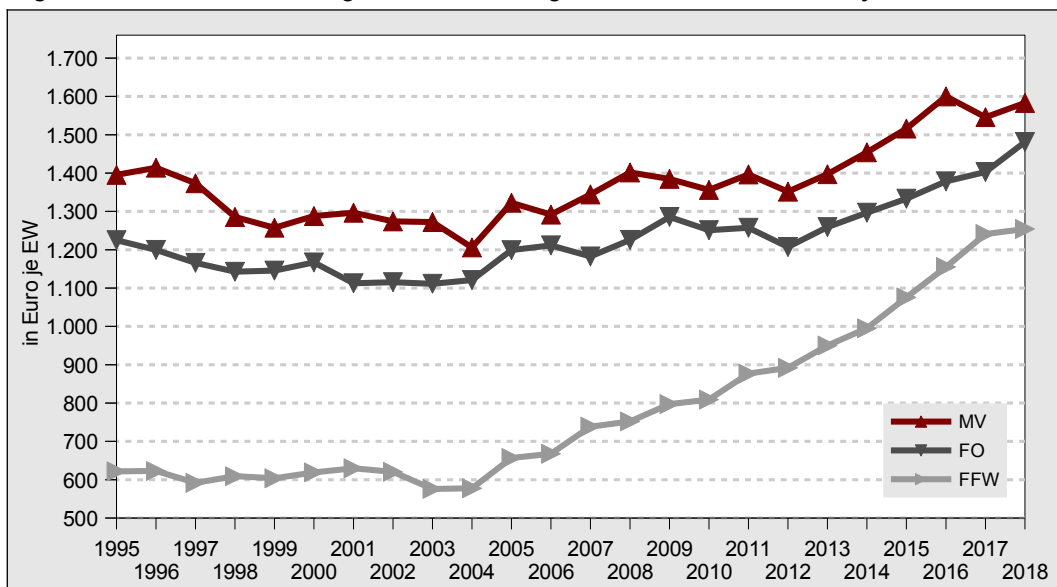
Mitte der 2000er-Jahre betrug der rechnerische Durchschnittszins noch rd. 4,5 %. Deutlich ersichtlich ist die mit dem Ende der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/2008 beginnende und noch andauernde Niedrigzinspolitik der Zentralbank, die die Durchschnittszinsen senkte. 2018 betrug der rechnerische Zinssatz Mecklenburg-Vorpommerns nur noch 2,65 %, der der FO 2,2 % und der der FFW 1,93 %. Mit dem Durchschnittzinssatz Mecklenburg-Vorpommerns von 2005 (4,29 %) würde die Zinslast 2018 bei rd. 344 Mio. Euro und damit 131 Mio. Euro höher liegen als unter realen Umständen.

(49) Da das Zinsniveau von der Zentralbank gesteuert wird und vom Land nicht beeinflusst werden kann, sollten weiterhin verstärkt Schulden getilgt werden. Dies ermöglicht dem Land, auch bei einem Zinsanstieg Handlungsspielräume im Haushalt zu erhalten. Zudem beeinflusst es die Pro-Kopf-Verschuldung auch dann, wenn der für Mecklenburg-Vorpommern vorhergesagte Bevölkerungsrückgang eintritt.

(50) Mit 1.351 Euro je Einwohner weist Mecklenburg-Vorpommern unter den Vergleichsgruppen – wie in den Vorjahren – die höchsten laufenden Zahlungen an die kommunale Ebene auf. Die hochgerechneten Mehrausgaben belaufen sich auf 258 Mio. Euro (FFW) bzw. 123 Mio. Euro (FO).

(51) Abbildung 16 zeigt zudem die gesamten Kommunalzuweisungen in einer Zeitreihe.

Abbildung 16: Kommunalzuweisungen im Ländervergleich, 1995-2018, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Diese setzen sich aus den laufenden Zahlungen und Vermögensübertragungen an die Kommunen zusammen. Zurückzuführen ist der deutlich ersichtliche Anstieg in den letzten Jahren u. a. auf die höheren:

- Zahlungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs aufgrund der gestiegenen Steuereinnahmen und
- Zahlungen des Bundes, die über die Länderhaushalte an die Kommunen ausgereicht werden.

2018 hat Mecklenburg-Vorpommern 1.583 Euro je Einwohner an die Kommunen ausgereicht. In den FO waren es 1.481 Euro je Einwohner und in den FFW 1.254 Euro je Einwohner. Die Zuweisungen Mecklenburg-Vorpommerns lagen im Zeitverlauf immer weit über denen der FFW und auch der FO.

(52) Ein wesentlicher Teil der o. g. Kommunalzuweisungen wird im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bzw. des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) ausgereicht. In seinem Kommunalfinanzbericht 2019 hat der Landesrechnungshof zuletzt über den Novellierungsprozess des FAG M-V berichtet.¹⁹ Am 1. April 2020 hat der Landtag das Gesetz zur Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung weiterer Gesetze beschlossen.²⁰

(53) Der Landesrechnungshof sieht nach wie vor kritisch, dass es im Rahmen des Novellierungsprozesses keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Verbundgrundlagen und der Beteiligungsquote gegeben hat. Regelgebunden steigen die Kommunalzuweisungen ab 2020 damit erheblich, wenngleich die Kommunen im Land schon jetzt vergleichsweise die höchsten Zahlungen erhalten.

(54) Das Finanzministerium gibt an, dass sich die Landesregierung und die kommunale Ebene intensiv mit den Verbundgrundlagen und der Beteiligungsquote auseinandergesetzt hätten. Im Ergebnis der Verhandlungen seien die kommunale Beteiligungsquote von 34,496 % auf 34,163 % abgesenkt und die Abzugsbeträge von den Verbundgrundlagen im Lichte der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu justiert worden.

(55) Der Landesrechnungshof merkt an, dass die Absenkung der Beteiligungsquote lediglich den errechneten Anpassungsbedarf widerspiegelt, um eine gleichgerichtete Entwicklung von Land und kommunaler Ebene zu erreichen. Da sich die Verbundgrundlagen systemisch aufgrund der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 erhöhen, führt dies zu einer Expansion der kommunalen Finanzausstattung. Ob und inwieweit diese ohne Weiteres gerechtfertigt ist, muss offen bleiben. Mit der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes steigen die Kommunalzuweisungen ab 2020 erheblich an, wenngleich die Kommunen im Land schon bis 2019 vergleichsweise die höchsten Zahlungen erhalten haben.

¹⁹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2019, S. 39-43.

²⁰ GVOBl. M-V, S. 166.

(56) Der Landesrechnungshof sieht zudem die Gefahr, dass das FAG M-V seinen subsidiären Charakter verliert. Denn das Land soll den steuerschwachen Kommunen im Wege des Finanzausgleichs erst nachgelagert die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen, um die Leistungsfähigkeit zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Aufgaben auszugleichen (Art. 73 Abs. 2 Verf. M-V). Die Kommunen haben die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen – soweit vertretbar und geboten – aus Entgelten und im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen (§ 44 KV M-V). Den Kommunen fließen das Aufkommen aus den Realsteuern und nach Maßgabe der Landesgesetze Anteile aus staatlichen Steuern zu (Art. 73 Abs. 1 Verf. M-V).

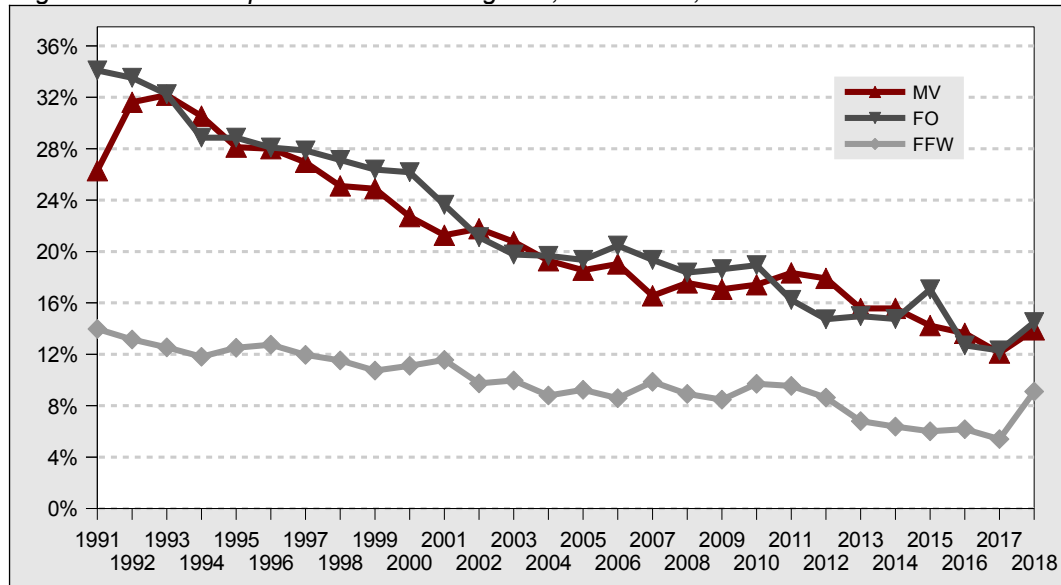
2.3.2 Investitionsausgaben

(57) Zielgerichtete Investitionen sind ausschlaggebend für eine stetige wirtschaftliche Entwicklung und können u. a. zu Wachstum und Beschäftigung führen. Da Mecklenburg-Vorpommern bundesweit die geringste Wirtschaftskraft aufweist, ist ein hohes Investitionsniveau erforderlich, um die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Ziel muss es sein, zumindest die Wirtschaftskraft der FFW zu erreichen. Insoweit ist ein besonderes Augenmerk auf die Investitionsausgaben zu legen. 2018 beliefen sie sich auf 1.131,7 Mio. Euro bzw. 703 Euro je Einwohner. Gegenüber 2017 sind die Investitionen des Landes um 240,5 Mio. Euro bzw. 150 Euro je Einwohner gestiegen. Auch die FO und FFW investieren 2018 mehr. Während die FO die Investitionen um 132 Euro auf 677 Euro je Einwohner erhöhten, fiel die Steigerung bei den FFW mit 164 Euro etwas höher aus. Allerdings investieren sie lediglich 378 Euro je Einwohner. Das Investitionsniveau liegt damit bei den FFW deutlich niedriger.

(58) Abbildung 17 zeigt, dass die höheren Investitionsausgaben sich unmittelbar in den Investitionsquoten²¹ niederschlagen.

²¹ Relation von Investitionsausgaben und bereinigten Gesamtausgaben eines Haushaltsjahres.

Abbildung 17: Investitionsquoten im Ländervergleich, 1991-2018, in %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Mecklenburg-Vorpommerns Investitionsquote beläuft sich 2018 auf 13,9 %. 2017 betrug diese Quote noch 12,1 %. Im Jahr 2005 waren es immerhin allerdings noch 18,6 %. Die FO investierten 2018 durchschnittlich 14,5 % ihrer bereinigten Gesamtausgaben, die FFW 9,1 %. 2017 waren es 5,4 % (FFW) bzw. 12,3 % (FO). 2018 erreichten die FFW somit beinahe den Wert von 2005 (9,4 %). Anders verhält es sich bei den FO, die sich dem Wert von 2005 (19,3 %) wie Mecklenburg-Vorpommern nicht annähern konnten.

2.4 Solidarpakt und Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“

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

Insgesamt belaufen sich diese Solidarpaktmittel über den gesamten Zeitraum auf 156 Mrd. Euro.²² Im Gegenzug verpflichteten sich die Länder, im Rahmen von Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ jährlich über

- die Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke,
- die Verwendung der erhaltenen SoBEZ und
- die finanzwirtschaftliche Entwicklung der öffentlichen Haushalte auf kommunaler und Landesebene einschließlich der Begrenzung der Neuverschuldung

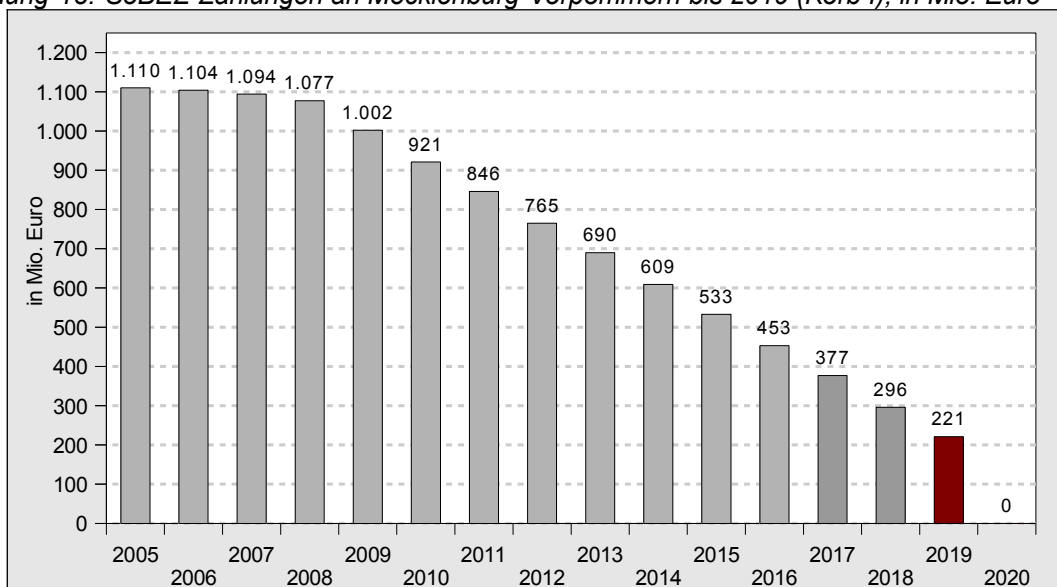
zu berichten.

²² Die 156 Mrd. Euro sind die gesamten Zuweisungen aus Korb I und Korb II des Solidarpakts II.

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

(61) Seit dem Jahr 2006 nehmen die SoBEZ-Mittel jährlich ab. Mecklenburg-Vorpommern erhielt im Jahr 2018 noch 296 Mio. Euro an Finanzhilfen (vgl. Abbildung 18). Die Zuweisungsbeträge reduzieren sich jährlich um 75 bis 81 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2020 entfallen alle SoBEZ-Zahlungen an die ostdeutschen Länder. Darüber hinaus wurden der horizontale Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) und der bisherige Umsatzsteuervorgewegausgleich durch die Neuregelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ersetzt. Die Angleichung der Finanzkraft erfolgt zukünftig über die Umsatzsteuerverteilung. Weil die Länder vom Umsatzsteueraufkommen neben einem zusätzlichem Festbetrag auch Umsatzsteuerpunkte erhalten, werden diese Einnahmen ab 2020 voraussichtlich deutlich ansteigen. Da auch der Ausgleichsgrad der allgemeinen BEZ gestärkt wird, dürften sich diese Zahlungen für Mecklenburg-Vorpommern zukünftig ebenfalls erhöhen. Neu eingeführt werden zudem die Gemeindesteuerkraft BEZ und die BEZ für Forschungsförderung (vgl. dazu nochmal Tabelle 2).

Abbildung 18: SoBEZ-Zahlungen an Mecklenburg-Vorpommern bis 2019 (Korb I), in Mio. Euro



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

(62) Mecklenburg-Vorpommern konnte 2018 erneut eine vollkommen zweckentsprechende Verwendung der Solidarpaktmittel nachweisen. Die rechnerische Verwendungsquote wurde mit 454 % ausgewiesen (vgl. Tabelle 7).

Einen Teil der Verwendungsquote bildet der Nachweis des Ausgleichs der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (UKF). Da die kommunale Finanzkraft nicht vollständig in den

Länderfinanzausgleich einbezogen wird, erhalten die ostdeutschen Flächenländer einen Anteil der Solidarpaktmittel für diesen Ausgleich.

Tabelle 7: SoBEZ-Nachweisquoten für Mecklenburg-Vorpommern, 2007-2018, in %²³

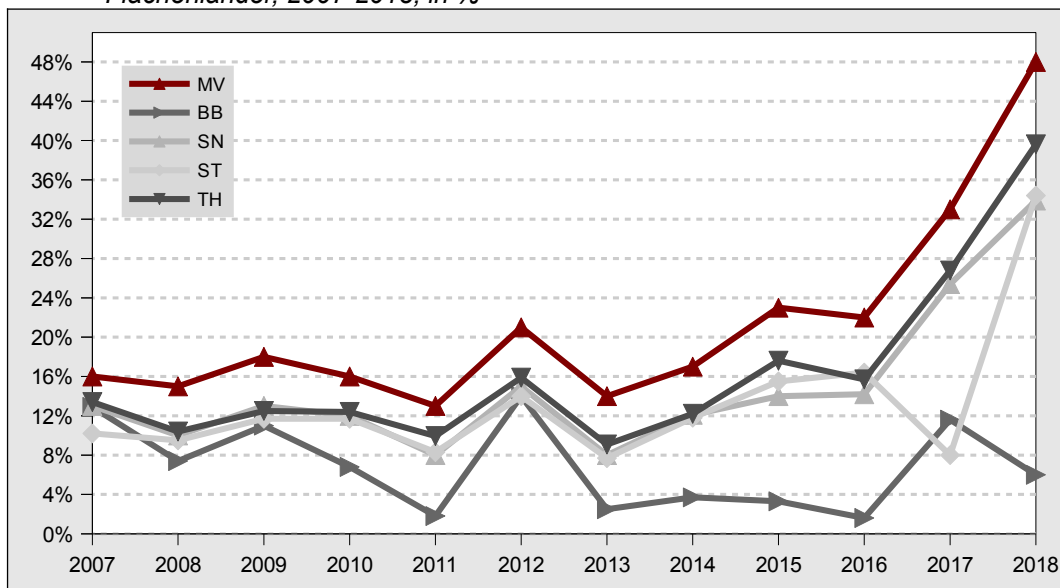
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen	101 %	99 %	59 %	93 %	100 %	128 %	134 %	170 %	152 %	176 %	218 %	406 %
Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft	16 %	15 %	18 %	16 %	13 %	21 %	14 %	17 %	23 %	21 %	33 %	48 %
Nachweisquote insgesamt	117 %	114 %	77 %	109 %	113 %	149 %	148 %	187 %	175 %	197 %	251 %	454 %

Quelle: Bundesministerium für Finanzen; eigene Darstellung.

Zur Ermittlung der UKF wird ein Vergleich mit dem westdeutschen Land angestellt, das die niedrigste kommunale Finanzkraft aufweist. Dies war 2018 nicht mehr das Saarland, sondern die Hansestadt Bremen. Um den Anteil der Solidarpaktmittel zu berechnen, der für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft nötig ist, wird die bestehende Finanzkraftlücke dann gemäß dem Ausgleichstarif des FAG aufgefüllt.

(63) Abbildung 19 zeigt, dass im Jahr 2018 für Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen eine Erhöhung des Verwendungsanteils der UKF am Anteil der SoBEZ festzustellen war. Nur in Brandenburg ist ein Rückgang gegenüber 2017 zu verzeichnen.

Abbildung 19: Verwendungsanteil zum Ausgleich der UKF erforderlichen SoBEZ der ostdeutschen Flächenländer, 2007-2018, in %



Quelle: Bundesministerium für Finanzen; eigene Darstellung.

²³ Für methodische Erläuterungen zu den einzelnen Positionen vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2007): Jahresbericht 2007 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2007, S. 48 f. Im Vergleich zu den Landesfinanzberichten der Vorjahre kann es Abweichungen in den dargestellten Daten geben. Diese sind der regelmäßigen Revision der Daten geschuldet.

(64) Den nach wie vor höchsten Verwendungsanteil mit 48 % besitzt Mecklenburg-Vorpommern, die geringste Quote errechnet sich für Brandenburg (6 %). Die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns weisen weiterhin eine deutliche Lücke zur finanzschwächsten kommunalen Ebene der westdeutschen Länder auf. Hinzu kommt, dass sich der Abstand mit dem Wechsel vom Vergleichsland Saarland zur Hansestadt Bremen zudem noch vergrößert hat.

(65) An dem schon im Landesfinanzbericht 2019 beschriebenen Sachverhalt, dass es den ostdeutschen Ländern bislang nicht gelungen ist, die Finanzkraftlücke der kommunalen Ebene zum steuerschwächsten westdeutschen Land zu schließen, hat sich mit Blick auf das Jahr 2018 nichts geändert. So bleibt es bei dem Problem, dass die Kommunen der ostdeutschen Länder von Zuweisungen abhängig bleiben. Mecklenburg-Vorpommern fällt im Vergleich unter den ostdeutschen Ländern nochmals deutlich ab, da es mit Abstand den größten UKF-Anteil ausweist, der sich in den vergangenen Jahren nicht verringert, sondern sogar vergrößert hat.

(66) Das Finanzministerium merkt zum wiederholten Male an, dass die UKF-Quote kein geeigneter Maßstab zur Beurteilung der kommunalen Steuerkraft sei. Der Anstieg der Quoten in den letzten Jahren würde von den sinkenden SoBEZ getrieben, während der Betrag der für UKF eingesetzten SoBEZ relativ konstant geblieben sei.

Auch die in 2018 größere Differenz der relativen Finanzkraft von Mecklenburg-Vorpommern zum Referenzland Hansestadt Bremen im Vergleich zu 2017 wirke sich hier aus. Die relative Finanzkraft der Hansestadt Bremen läge 2018 höher als die des Saarlandes 2017.

Das strukturelle Problem der geringeren Steuerkraft der ostdeutschen Länder bestünde bis einschließlich 2019 fort und werde ab 2020 im neuen Bund-Länder-Finanzausgleich durch das neue Instrument der Gemeindesteuerkraftzuweisungen systemgerecht berücksichtigt.

(67) Der Landesrechnungshof verweist auf seine Ausführungen im Landesfinanzbericht 2019.²⁴ Da die absoluten UKF-Ausgleichsbeträge im Trend in den letzten Jahren ebenfalls gestiegen sind, konnte der Abstand zur finanzschwächsten kommunalen Ebene Westdeutschlands nicht verringert werden. Somit ist die UKF-Quote zwar kein direkter Indikator für die kommunale Steuerkraft, jedoch durchaus aussagefähig zur kommunalen Steuerkraft im Ländervergleich.

(68) Mittel- bis langfristiges Ziel Mecklenburg-Vorpommerns muss es sein, den wirtschaftlichen Angleichungsprozess voranzutreiben. Dafür bedarf es der Sicherstellung der eigenen

²⁴ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, S. 30.

Investitionsfähigkeit. Der dazu bestehende Handlungsbedarf kann sowohl über die eigenfinanzierten Investitionen (vgl. Tabelle 8) als auch durch die bereinigten Salden der laufenden Rechnung (vgl. Abbildung 20) gezeigt werden.

Tabelle 8 ist zu entnehmen, dass sich die eigenfinanzierten Investitionen im Jahr 2018 auf 649,5 Mio. Euro beliefen. Damit sind diese im Vergleich zum Vorjahr um 195,3 Mio. Euro gestiegen, da die Investitionseinnahmen (+45 Mio. Euro) weniger stark angewachsen sind als die Investitionsausgaben (+240,3 Mio. Euro).

Bereinigt um die investiv zu verwendenden Mittel aus dem Solidarpakt verblieben in 2018 495,4 Mio. Euro, die tatsächlich aus eigenen Landesmitteln finanziert wurden.

Tabelle 8: Eigenfinanzierte Investitionen, Ist-Daten 2015-2018 und Plandaten 2019-2024, in Mio. Euro

	Ist-Ergebnisse				Haushaltsplan			Mittelfristige Finanzplanung		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	in Mio. Euro									
Investitionsausgaben	1.053,2	1.029,0	891,4	1.131,7	1.152,7	1.734,9	1.379,6	1.325,4	1.235,1	1.224,1
abzgl. investive Zuweisungen und Zuschüsse	465,7	588,1	437,2	482,2	515,8	788,0	521,7	512,8	488,5	478,6
= eigenfinanzierte Investitionen	587,5	440,9	454,2	649,5	636,9	946,9	857,9	812,6	746,6	745,5
abzgl. investiv zu verwendender Anteil der SoBEZ ²⁵	410,7	353,0	252,6	154,1	114,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
= „bereinigte“ eigenfinanzierte Investitionen	176,8	87,9	201,6	495,4	522,0	946,9	857,9	812,6	746,6	745,5

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung.

Mit Blick auf die Planwerte ist das Haushaltsjahr 2020 auffällig. Die Investitionsausgaben steigen von 1.152,7 Mio. Euro im Jahr 2019 auf 1.734,9 Mio. Euro im Jahr 2020 kräftig an (+582,2 Mio. Euro). Davon entfallen 247 Mio. Euro auf Zuweisungen an die Kommunen für den Breitbandausbau. Hinzu kommen 150 Mio. Euro für die Infrastrukturpauschale ebenfalls an die Kommunen. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2024 sinken die Investitionen wieder ab (1.224,1 Mio. Euro).

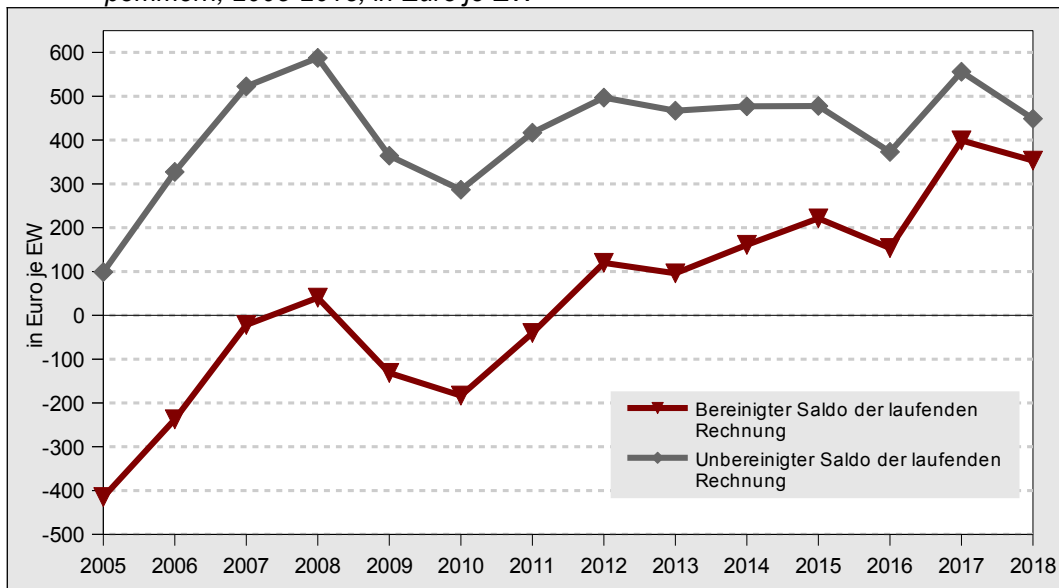
(69) Die Finanzierung von Investitionen aus eigener Kraft ist wiederum nur möglich, wenn die Differenz aus der Summe der laufenden Einnahmen (insbesondere Steueraufkommen, Länderfinanzausgleich sowie laufende Zuschüsse und Zuweisungen) und der Summe der laufenden Ausgaben (insbesondere Personal-, Sach-/Fach-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

²⁵ Unter Berücksichtigung der zum Ausgleich der UKF benötigten SoBEZ-Zahlungen ergaben sich folgende investiv zu verwendende Anteile der SoBEZ: 2011 87 %, 2012 79 %, 2013 86 %, 2014 83 %, 2015 77 %, 2016 78 %, 2017 67 % und 2018 52 %. Vgl. Tabelle 7; ab dem Jahr 2019 Fortschreibung mit dem Wert des Jahres 2018.

Abbildung 9 zeigt, dass dies in allen Ländern der Fall ist. Insbesondere die ostdeutschen Länder weisen 2018 hohe positive Werte auf. Ursächlich dafür sind die hohen Transferzahlungen des Bundes aus dem bis 2019 gültigen Solidarpakt II.

(70) Um in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Solidarpaktmittel für den Haushalt von Mecklenburg-Vorpommern zu verdeutlichen, wurde in Abbildung 20 der jeweils laufende Saldo um diese Zahlung bereinigt.²⁶

Abbildung 20: Bereinigter und unbereinigter Saldo der laufenden Rechnung von Mecklenburg-Vorpommern, 2005-2018, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Ohne die Zahlungen aus dem Solidarpakt II wären in Mecklenburg-Vorpommern die konsumtiven Ausgaben von 2005 bis 2007 und 2009 bis 2011 nicht gedeckt und eigenfinanzierte Investitionen nicht möglich gewesen. Insgesamt ist ersichtlich, in welchem Maße Mecklenburg-Vorpommern in den letzten Jahren von diesen Transferzahlungen profitiert hat.

2.5 Ausblick

(71) Der Doppelhaushalt 2020/2021²⁷ enthält erstmals auch die Modellrechnung zum Konjunkturbereinigungsverfahren des Landes. Beim gewählten Referenzwert-Modell ist das Land zu einer Nettokreditaufnahme nur dann berechtigt, wenn in der Haushaltsaufstellung der Referenzwert für die maßgeblichen Steuereinnahmen um mehr als 3 % unterschritten

²⁶ Bereinigt wurden – wie bereits in Abbildung 9 – die Effekte der investiv einzusetzenden SoBEZ gemäß § 11 Abs. 3 FAG. Dabei wurden neben den einnahmeseitigen Effekten auch die Rückwirkung auf die Ausgaben berücksichtigt. Da die SoBEZ teilweise in die Bemessungsgrundlage des Kommunalen Finanzausgleichs einfließen, ergeben sich aus dem Rückgang dieser Mittel und unter Berücksichtigung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes entsprechende geringere Zuweisungen des Landes an die kommunale Ebene.

²⁷ Vgl. Haushaltsgesetz 2020/2021 vom 16. Dezember 2019 (GVOBl. M-V S. 767), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 vom 1. April 2020 (GVOBl. M-V S. 138).

wird. Erst wenn diese Schwelle erreicht ist, liegt eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage vor.

(72) Die Modellrechnungen des Finanzministeriums zeigen, dass die veranschlagten maßgeblichen Steuereinnahmen des Landes 2020 um rd. 900 Mio. Euro (rd. 10 % des Haushaltsvolumens) niedriger ausfallen müssten, damit eine konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme im Einklang mit der Landesverfassung erfolgen könnte. Bei Einnahmeschwankungen, die den Referenzwert von 3 % nicht unterschreiten, sind jedoch die Entnahmen aus dem dafür vorgesehenen Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage“ auf 300 Mio. Euro gedeckelt, um dessen Mindestbestand von 200 Mio. Euro nicht zu unterschreiten. Krisenhafte Einnahmeausfälle könnten somit um bis zu 600 Mio. Euro über die Einnahmemöglichkeiten hinausgehen, ohne dass das Land mit weiteren Entnahmen oder Neuverschuldung reagieren könnte. Insoweit regt der Landesrechnungshof an zu überprüfen, ob die Regelungen zur Höhe des Regelbestands und Verwendung der Mittel des Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage“ angemessen sind.

(73) Das Finanzministerium trägt vor, dass die Auslegung des Landesrechnungshofes, nach der nur das Sondervermögen Konjunkturausgleichsrücklage Einnahmeschwankungen ausgleichen könne, zu eng sei. Der Bestand des Sondervermögens Konjunkturausgleichsrücklage sei vielmehr immer im Kontext mit den Ansätzen des Haushaltsplans und des ungebundenen Bestands der Ausgleichsrücklage zu sehen. Aus Sicht des Finanzministeriums sei der aktuelle Bestand des Sondervermögens in Verbindung mit den Ansätzen der Haushaltspläne und des ungebundenen Bestands der Ausgleichsrücklage ausreichend, um Einnahmeschwankungen wie beispielsweise in der Finanzkrise 2008 bewältigen zu können.

(74) Der Landesrechnungshof merkt an, dass die Ausgleichsrücklage nach Angaben in der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2024 komplett abgeschmolzen sein wird.²⁸ Insoweit bleibt lediglich die Konjunkturausgleichsrücklage, um Einnahmeschwankungen abfedern zu können.

(75) Der Landesrechnungshof sieht mit Sorge, dass der Haushaltsausgleich in den Jahren 2020 und 2021 trotz erheblicher Mehreinnahmen aus der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nur durch Rücklagenentnahmen gelingt. Ab 2022 wird der Haushaltsausgleich selbst mit diesen Entnahmen nicht mehr erreicht. Vielmehr werden in der Mittelfristigen Finanzplanung für die Haushaltsjahre 2022 bis 2024 sogenannte „Handlungsbedarfe“ (Deckungslücken) in Höhe von rd. 530 Mio. Euro ausgewiesen. Unklar ist bislang jedoch mit Blick auf die Schuldenbremse, wie diese aufgelöst werden sollen.

²⁸ Anlage zu Drs. 7/3898 – Mittelfristige Finanzplanung 2019 bis 2024, S. 21.

III. Aktuelle Themen

1 Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben

(76) Der Landesrechnungshof betrachtete die Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben seit 2003 und unter Berücksichtigung des Doppelhaushalts 2020/2021.²⁹ Darüber hinaus werden die Auswirkungen der bisher erfolgten Verbeamtungen der Lehrer auf den Landeshaushalt bewertet.

1 Stellenentwicklung in der Landesverwaltung

(77) Die Personalkonzepte (PEK) 2004 und 2010 waren eine wichtige Säule der Haushaltskonsolidierung des Landes. Am 7. Mai 2019 hat das Kabinett beschlossen, das Personalkonzept 2010 ab dem 1. Januar 2020 auszusetzen, die Regeleinsparrate für 2020 zu erlassen und von weiteren personellen Einsparverpflichtungen abzusehen. Begründet wurde die Aussetzung des PEK mit dem demographischen Wandel und der Digitalisierung. In der Kabinettsvorlage wird hierzu ausgeführt, dass das Land im Wettbewerb um junge Fachkräfte mit anderen Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes und der Privatwirtschaft stünde. Für die Zukunftsfähigkeit der Landesverwaltung seien strategische Maßnahmen zur Personalentwicklung zu ergreifen. Mit dem Erlass der Regeleinsparrate 2020 sollen die Ressorts das daraus entstehende Guthaben für eine verbesserte Stellenausstattung im Regelbereich (Kernstellen) einsetzen.

Im aktuellen Haushaltsplan wurden 73 neue Stellen und 58 Stellenhebungen unter Nutzung der erlassenen Regeleinsparrate ausgebracht.

(78) Die Staatskanzlei teilte in der gemeinsamen Stellungnahme der Landesregierung mit, dass die Darstellung des Landesrechnungshofes zutreffend sei und die Personalkonzepte 2004 und 2010 eine wichtige Säule der Haushaltskonsolidierung des Landes gewesen seien.

Im Zeitraum 2020 bis 2030 hänge die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung entscheidend von den zukünftigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ab. Bis 2030 würden von den aktuell rund 37.400 Beschäftigten des Landes ca. 16.700 altersbedingt ausscheiden. Verschärft werde diese Ausgangssituation weiterhin dadurch, dass alle anderen öffentlichen Arbeitgeber in Bund, Ländern und Kommunen und auch die freie Wirtschaft vor denselben Herausforderungen stünden. Bereits heute sei der Fachkräftemarkt gekennzeichnet durch einen großen Mangel an Lehrern, IT-Fachkräften, Ingenieuren und Medizinern. In naher Zu-

²⁹ Vgl. Haushaltsgesetz 2020/2021.

kunft werde sich dieser Mangel auch auf Juristen, Verwaltungsfachkräfte sowie kaufmännische Kräfte ausweiten.

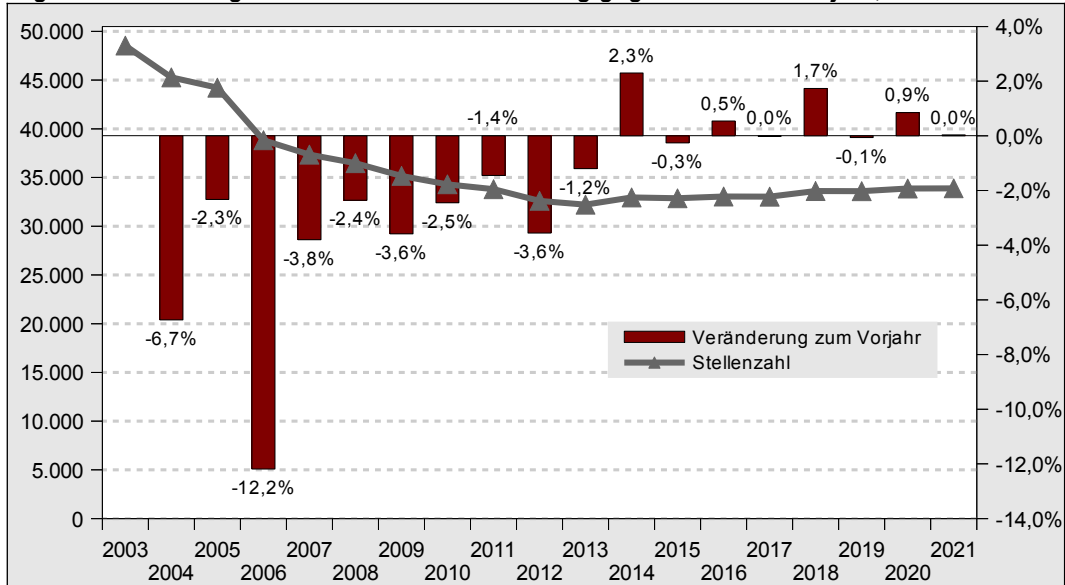
Um die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung zu gewährleisten und diese zukunftsfähig aufzustellen, seien auch in Mecklenburg-Vorpommern strategische Maßnahmen zu ergreifen. Die Stellenmehrung im Polizeibereich, im Bereich der Richter und Staatsanwälte sowie die Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität im Schulbereich seien hierfür geeignete Mittel gewesen. Aber die beschriebene Problemlage gehe über den Bereich der Polizei, Justiz und Lehrer hinaus und betreffe alle Bereiche der Landesverwaltung.

Alle zukünftigen Maßnahmen zur Gewinnung von Personal müssten daher – neben dem durch die Haushaltsgesetzgebung gegebenen Rahmen – insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung der Zukunftsfähigkeit der Landesverwaltung und dem Umstand betrachtet werden, dass sich das Land im Wettbewerb mit anderen öffentlichen Gebietskörperschaften sowie den anderen Bundesländern und der freien Wirtschaft befinde.

(79) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass durch neue Stellen nicht die schon jetzt schwierige Besetzung freier Stellen erleichtert wird. Der bundesweit herrschende Mangel an Fachkräften im IT-Bereich, Ingenieurwesen und im ärztlichen Bereich wird nicht durch mehr Stellen beseitigt. Alle Altersabgänge sollten – soweit möglich – zeitnah mit qualifiziertem Personal nachbesetzt werden. Um diese Herausforderung zu meistern, braucht es tragfähige Konzepte. Auch der Wissenstransfer muss sichergestellt werden, u. a. durch temporäre Doppelbesetzungen. Dafür werden belastbare Bedarfsanalysen benötigt. Bislang wurde nicht erläutert, auf welcher Basis die Mehrbedarfe für die Polizei- und Richterstellen im Haushalt 2020/2021 ermittelt worden sind.

(80) Der Landesrechnungshof betrachtete die Entwicklung der Stellen und Planstellen im Regelbereich der Landesverwaltung sowie der Landesbetriebe seit 2003 über alle Einzelpläne (vgl. Abbildung 21).

Abbildung 21: Entwicklung Stellenzahl und Veränderung gegenüber dem Vorjahr, 2003-2021

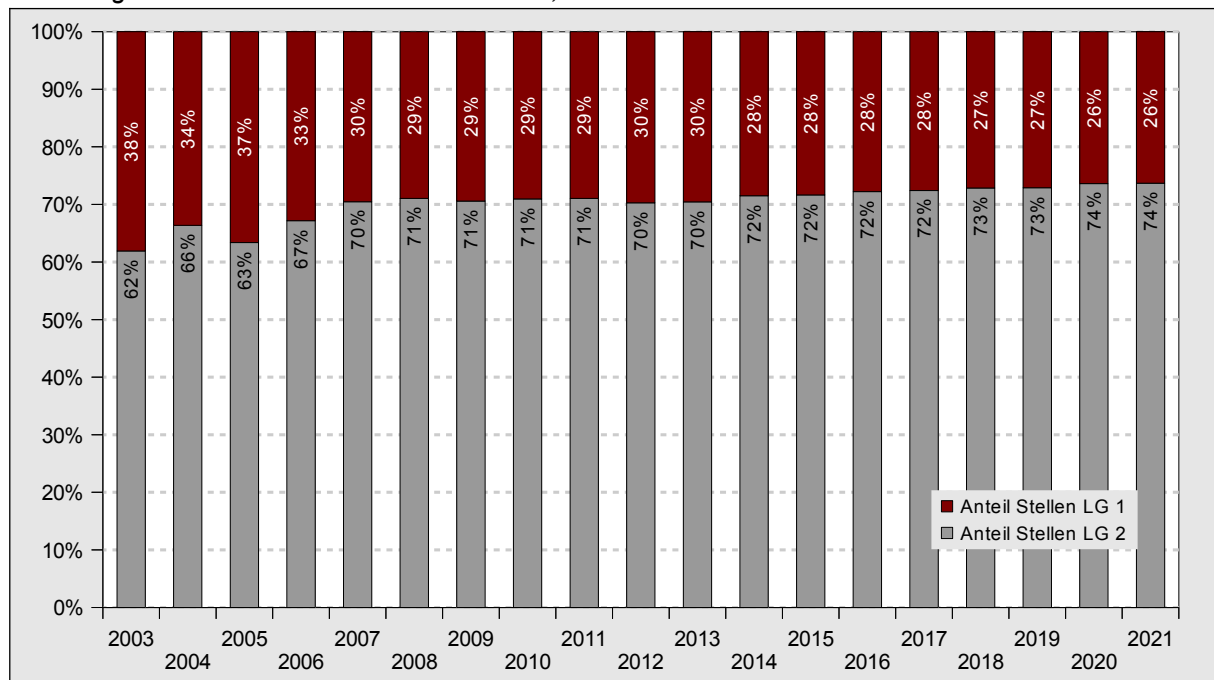


Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Stellenpläne der jeweiligen Haushaltsjahre; eigene Berechnungen.

Nicht berücksichtigt wurden Stellen des disponiblen Überhangs, Leerstellen und Stellen für Nachwuchskräfte. Die Stellenzahl ist von 2003 bis 2013 auf den bisher niedrigsten Stand von 32.215 Stellen gesunken. Ab dem Jahr 2014 erfolgte wieder ein leichter Anstieg (+1.677 Stellen) bis 2021 auf 33.892 Stellen.

(81) Bezogen auf die beiden Laufbahngruppen³⁰ LG 1 und LG 2 hat eine Verschiebung in Richtung LG 2 stattgefunden (vgl. Abbildung 22).

Abbildung 22: Verhältnis Stellen LG 1 zu LG 2, 2003-2021



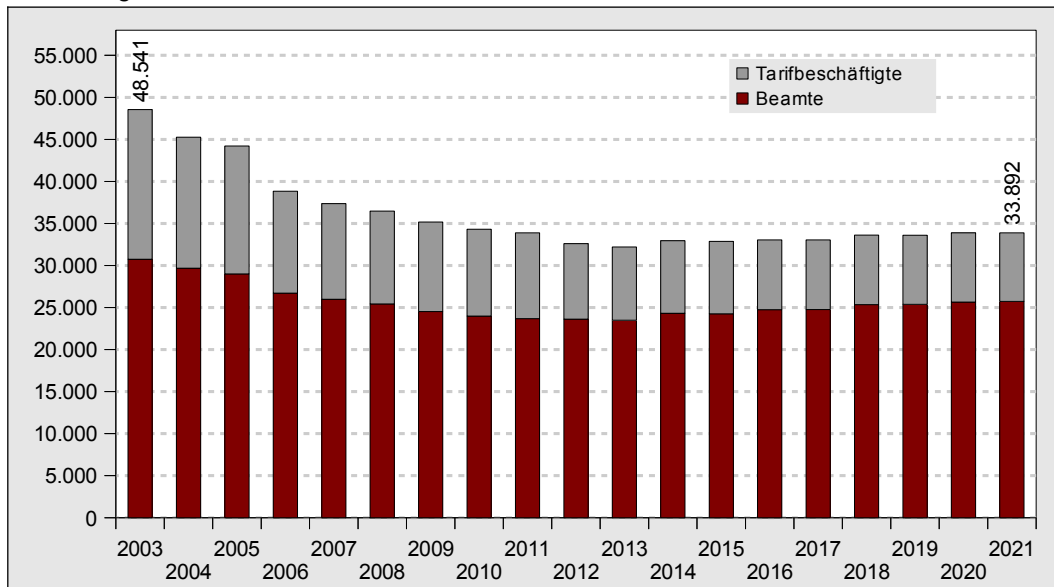
Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Stellenpläne der jeweiligen Haushaltsjahre; eigene Berechnungen.

³⁰ Nachfolgend auch LG abgekürzt.

2003 betrug der Anteil der Stellen in LG 2 62 %. 2021 wird dieser Anteil 74 % betragen. Das bedeutet, dass die Wertigkeit der Aufgaben gestiegen sein muss.

In der Tendenz ebenfalls ansteigend ist der Anteil an Planstellen (vgl. Abbildung 23). Hier erhöhte sich der Anteil an den Gesamtstellen von 63 % in 2003 auf 76 % in 2021.

Abbildung 23: Zusammensetzung der Gesamtstellenzahl aus Planstellen- und Stellen für Tarifbeschäftigte, 2003-2021



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

Es werden also mehr als dreiviertel aller Stellen der Landesverwaltung zukünftig Planstellen sein.

Die Relation der Gesamtstellen der Landesverwaltung in Bezug auf die Bevölkerungszahl von Mecklenburg-Vorpommern hatte 2013 den bisher niedrigsten Wert von 20,16 Stellen je 1.000 Einwohner erreicht (vgl. Tabelle 9). Seit 2014 ist wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen auf 20,88 Stellen je 1.000 Einwohner im Jahr 2018. Dieser Trend wird sich angesichts der neu ausgebrachten Stellen weiter fortsetzen.

Tabelle 9: Kernstellen der Landesbehörden und Landesbetriebe je 1.000 Einwohner, 2003-2021 (ab 2019 auf Grundlage der Bevölkerungsprognose)³¹

Jahr	Stellen gesamt	Bevölkerungszahl	Stellen je 1.000 Einwohner
2003	48.541	1.738.000	27,93
2004	45.272	1.726.000	26,23
2005	44.219	1.713.000	25,81
2006	38.829	1.700.000	22,84
2007	37.353	1.687.000	22,14
2008	36.473	1.672.000	21,81
2009	35.166	1.657.000	21,22
2010	34.304	1.646.000	20,84
2011	33.888	1.610.000	21,05
2012	32.606	1.603.000	20,34
2013	32.215	1.598.000	20,16
2014	32.955	1.598.000	20,62
2015	32.870	1.606.000	20,47
2016	33.049	1.612.000	20,50
2017	33.043	1.611.000	20,51
2018	33.616	1.610.000	20,88
2019	33.595	1.611.973	20,84
2020	33.881	1.611.560	21,02
2021	33.892	1.610.864	21,04

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Stellenpläne der jeweiligen Haushaltsjahre, ZDL und Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

(82) Ein Vergleich der Stellenzahl je 1.000 Einwohner mit Schleswig-Holstein als eines der Referenzländer für das PEK 2004 zeigt, dass Mecklenburg Vorpommern 2018 mit 21,9 Stellen je 1.000 Einwohner³² noch immer deutlich über den Wert in Schleswig-Holstein mit 20,5 Stellen je 1.000 Einwohner liegt, allerdings besser abschneidet als das zweite Referenzland Rheinland-Pfalz mit 22,2 Stellen je 1.000 Einwohner.

2 Entwicklung der Personalausgaben

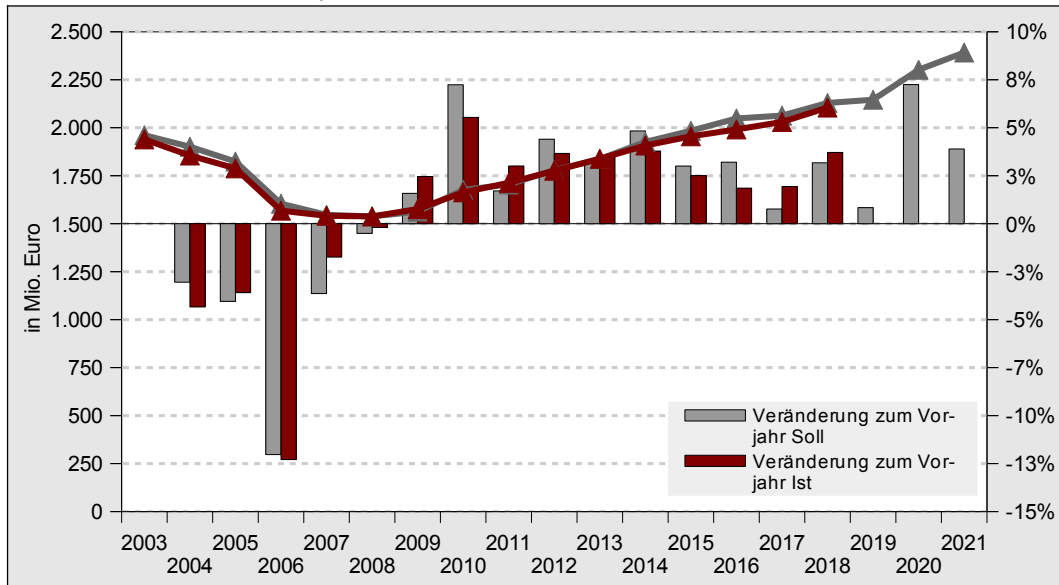
(83) Der Landesrechnungshof betrachtete die Gesamtausgaben und die Personalausgaben (Ausgaben der Hauptgruppe 4) im Zeitraum 2003 bis 2021. Einbezogen wurden die Ausgaben im Soll und Ist der jeweiligen Haushaltsrechnung (HHR) sowie das Soll im Haushaltsplan 2020/2021.

³¹ 2020/2021 Planzahlen (Soll).

³² Im Unterschied zur Darstellung des Landesrechnungshofes in Tabelle 9 umfassen nach Angaben der ZDL die Extrahaushalte neben den Landesbetrieben auch weitere Einrichtungen wie z. B. Körperschaften des öffentlichen Rechts.

(84) Die Personalausgaben sind zunächst von 2003 bis 2008 gesunken auf einen Wert von 1.538 Mio. Euro. Seitdem steigen sie stetig an. 2021 sollen die Personalausgaben einen Wert von 2.392 Mio. Euro erreichen (vgl. Abbildung 24).

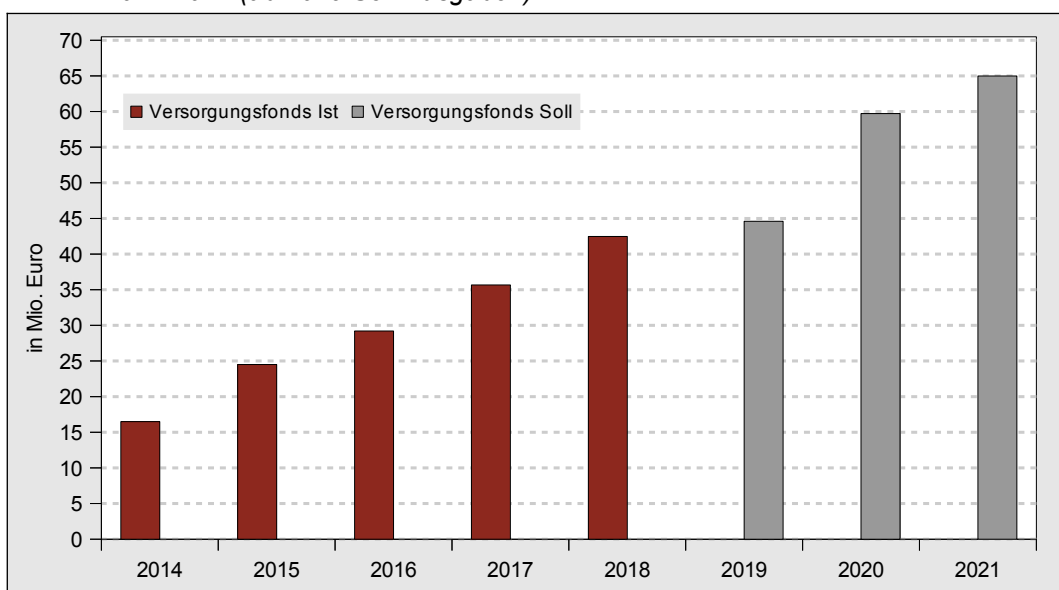
Abbildung 24: Entwicklung Personalausgaben Hauptgruppe 4 relativ und absolut, 2003-2021 (ab 2019 Soll nach HH-Plan)



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, HHR der jeweiligen Haushaltsjahre, ab 2019 HH-Plan; eigene Berechnungen.

(85) Zusätzlich zu den Personalausgaben für die Zahlung der laufenden Bezüge der Beamten in Hauptgruppe 4 entstehen Ausgaben für die Abführung an den Versorgungsfonds in Höhe von 20 % der Bezüge. Insgesamt sind die Abführungen an den Versorgungsfonds seit der separaten Ausweisung in der HHR im Jahr 2014 stetig gestiegen, in den Jahren 2016, 2017 und 2018 um jeweils ca. 20 % im Vergleich zum Vorjahr (vgl. Abbildung 25).

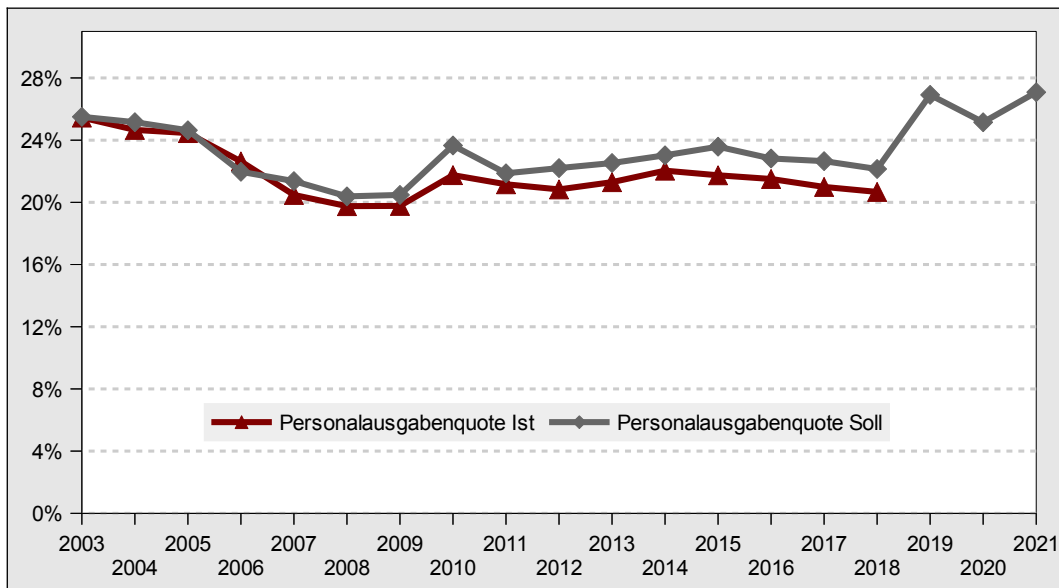
Abbildung 25: Entwicklung der Ist-Ausgaben im Titel 981.99 „Abführungen an den Versorgungsfonds“, 2014-2021 (ab 2019 Soll-Ausgaben)



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, HHR der jeweiligen Haushaltsjahre, ab 2019 HH-Plan; eigene Darstellung.

(86) Die vom Landesrechnungshof berechnete Personalausgabenquote weicht von der im Haushaltsplan angegebenen ab, da diese nur auf der Basis der Ausgaben der Hauptgruppe 4 berechnet wird. Betrachtet man den Anteil der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 zuzüglich der Ausgaben beim Titel 981.99 „Abführung von Beiträgen an den Versorgungsfonds“ an den Gesamtausgaben, ist festzustellen, dass dieser Anteil seit 2014 gesunken ist (vgl. Abbildung 26).

Abbildung 26: Anteil Personalausgaben Hauptgruppe 4 inklusive Abführung an den Versorgungsfonds an den Gesamtausgaben (Personalausgabenquote), 2003-2021, in %

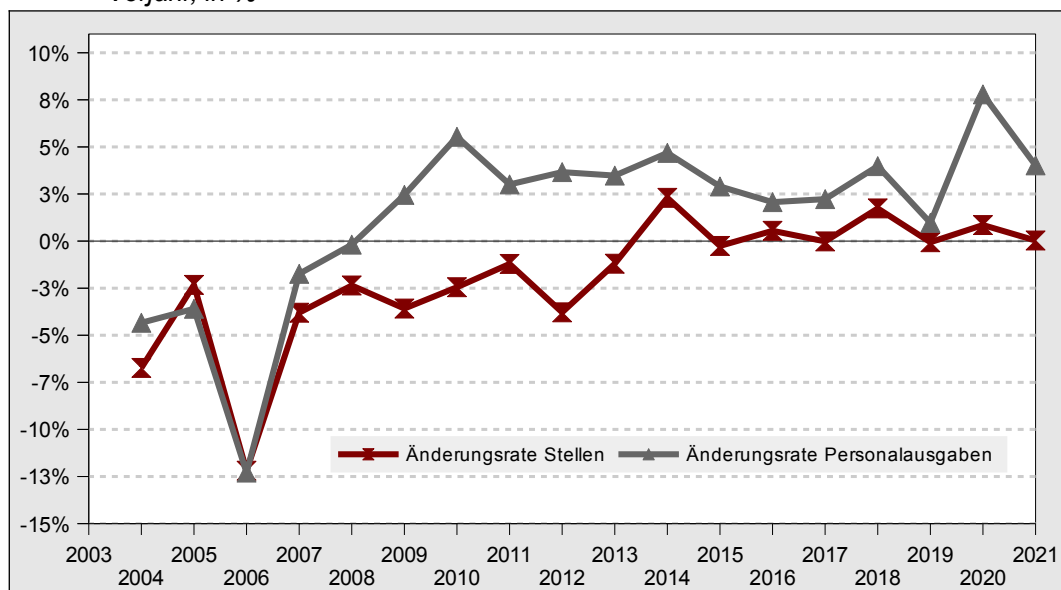


Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, HHR der jeweiligen Haushaltsjahre ; HH-Plan, eigene Darstellung.

Unter Berücksichtigung der aktuellen Haushaltsplanung wird dieser Wert künftig ansteigen. Zukünftig entfallen mehr als ein Viertel der Gesamtausgaben des Landeshaushalts auf die Personalausgaben. Die geplante Anhebung der Besoldung bei den Grundschullehrern auf Besoldungsgruppe A 13 ist in der Haushaltsplanung 2020/2021 noch nicht berücksichtigt worden, sodass hier ein weiterer Anstieg zu erwarten ist.

(87) Beim Vergleich der Stellenänderungsrate mit der Änderungsrate der Personalausgaben inklusive der Abführungen an den Versorgungsfonds ist festzustellen, dass sich diese auseinanderentwickeln (vgl. Abbildung 27). Beide Raten sinken 2006 deutlich. Hier zeigen sich die Einstiegseffekte aufgrund der Maßnahmen aus dem Personalkonzept. Die Änderungsrate der Personalausgaben bewegt sich seit 2009 im positiven Bereich. Die Änderungsrate der Stellen verläuft zunächst bis 2013 negativ und erreicht erst mit der Verbeamtung der Lehrer ab 2014 wieder positive Werte. Seit 2007 liegt die Änderungsrate der Personalausgaben immer über der Änderungsrate der Stellen. Neben der tariflichen Steigerung wirken sich hier die in Tz. 81 aufgezeigten strukturellen Stellenveränderungen aus.

Abbildung 27: Gegenüberstellung Änderungsraten Gesamtstellenzahl und Personalausgaben zum Vorjahr, in %



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, HHR der jeweiligen Haushaltsjahre, ab 2019 Soll laut HH-Plan, eigene Berechnungen.

3 Verbeamtungen der Lehrer

(88) Gemäß § 7 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchzuführen. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sind Instrumente zur Umsetzung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Gegenstand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind alle haushaltswirksamen Maßnahmen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll eine Problemdarstellung/Zielformulierung, zu untersuchende Lösungsalternativen, eine Begründung der Ansätze einschließlich einer Risikoabschätzung, eine monetäre Wirtschaftlichkeitsberechnung, nicht monetäre Aspekte, ein Ergebnis und die Empfehlung enthalten.

Auf dieser Grundlage bat der Landesrechnungshof das Finanzministerium um Auskunft bezüglich der analytischen Betrachtungen in Vorbereitung der Verbeamtung von Lehrkräften seit 2014 und den damit verbundenen mittel- und langfristigen Auswirkungen auf den Landeshaushalt bei der Besoldung, Versorgung und Beihilfe.

(89) Das Finanzministerium teilte mit, dass von den bis einschließlich 31. Juli 2014 an öffentlichen Schulen tarifbeschäftigten Lehrern 764 in ein Beamtenverhältnis übernommen worden seien. Bis zu diesem Zeitpunkt habe es 6 Lehrkräfte im Beamtenstatus gegeben. Ab dem 1. August 2014 seien fortlaufend bis 31. Dezember 2018 1.601 Lehrkräfte an öffentlichen Schulen neu verbeamtet worden. Für das Haushaltsjahr 2019 lägen noch keine plausiblen Daten vor.

(90) In Vorbereitung der Verbeamtung von Lehrkräften seien von der Landesregierung umfangreiche Betrachtungen hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen angestellt worden. Im Ergebnis sei die Höchstaltersgrenze für eine Ernennung im Beamtenverhältnis auf Probe von 45 auf 40 Jahre abgesenkt worden. Ferner seien die anzuerkennenden Vordienstzeiten im Angestelltenverhältnis auf fünf Jahre begrenzt worden. Mit Ausnahme der Einmalzuführung an den Versorgungsfonds 2014 in Höhe von rund 29,9 Mio. Euro seien mittel- und langfristig keine Mehrausgaben erwartet worden, da davon ausgegangen worden sei, dass die zusätzlichen Ausgaben für verbeamtete Lehrkräfte (Zuführungen an den Versorgungsfonds; Beihilfeausgaben) durch Minderausgaben infolge des Wegfalls der Arbeitgeberbeiträge an die Sozial- und Zusatzversicherung nahezu kompensiert werden würden.

Eine spezifische Berechnung der Beihilfemehrkosten nur für Lehrkräfte sei nicht durchgeführt worden.

(91) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach § 7 LHO eine Untersuchung durch das Finanzministerium hätte erfolgen müssen, um festzustellen, ob die langfristig zu erstattenden Beihilfeausgaben für medizinische Behandlungen prognostisch höher ausfallen als der erwartete Rückgang bei den Ausgaben für Arbeitgeberbeiträge für Sozialversicherung und VBL. Darüber hinaus wäre die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit den möglichen Alternativen eine wichtige Grundlage für die Entscheidungsfindung im Landtag gewesen und hätte schon aus diesem Grund erfolgen müssen.

Eine Prognose der Beihilfekosten liegt im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung aktuell bis 2024 vor. Der Landesrechnungshof kritisiert, dass diese Prognose die bisherigen Verbeamtungen von mehr als 2.365 Lehrkräften nicht berücksichtigt.

(92) Die Staatskanzlei teilte mit, die Entscheidung zur Verbeamtung von Lehrern sei aus Gründen der Absicherung der Unterrichtsversorgung getroffen worden, die anderenfalls gefährdet wäre. Die Kritik des Landesrechnungshofes, dass die Prognose der Beihilfekosten bis 2024 die bisherigen Verbeamtungen von Lehrkräften nicht beinhalte, sei unzutreffend. Mit jeder mittelfristigen Finanzplanung würden die Beihilfekosten auf Basis der jeweils aktuellen Beihilfeberechtigten und mit entsprechenden Steigerungsraten für die kommenden Jahre hochgerechnet.

(93) Der Landesrechnungshof hatte kritisiert, dass eine spezifische Betrachtung der Beihilfemehrkosten durch die zusätzlichen Verbeamtungen bei den Lehrern nicht erfolgt ist. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wäre in jedem Fall notwendig gewesen. Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum die Unterrichtsversorgung ausschließlich mit beamteten Lehrkräften

sicherzustellen ist. Es ist nicht belegt, dass durch die Verbeamtung von Lehrkräften mehr Personal gewonnen werden kann.

(94) Das Finanzministerium teilte ferner mit, dass sich auch die Summe der Versorgungsausgaben für die künftigen Versorgungsfälle erhöhen, diese jedoch durch Entnahmen aus dem Versorgungsfonds nahezu kompensiert würde.

(95) Eine entsprechende Analyse für diese Annahme legte das Finanzministerium nicht vor. Welcher Anteil der Versorgungsausgaben durch Entnahmen aus dem Versorgungsfonds gedeckt werden kann, ist unklar.

(96) Die Staatskanzlei teilte mit, dass das Finanzministerium derzeit in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer eine entsprechende Prognose unter wissenschaftlicher Begleitung entwickelt.

(97) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(98) Bezüglich der Schülerzahlprognosen und der Berücksichtigung dieser Prognosen bei der Lehrerbedarfsplanung teilte das Finanzministerium mit, dass das Bildungsministerium auf Basis der Entwurfsdaten der 5. Bevölkerungsprognose eine Schülerzahlprognose erstelle. Die Schülerzahlprognose fließe in die derzeit in Bearbeitung befindliche Modellrechnung zum Lehrkräfteeinstellungsbedarf für den Zeitraum 2020 bis 2035 ein. Maßgebliches Kriterium für die Gesamtstellenzahl sei neben der Schüler-Lehrer-Relation die prognostizierte Schülerzahl. Gemäß dieser Modellrechnung sinken die Schülerzahlen an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen ab dem Schuljahr 2026/2027 kontinuierlich. Im Jahr 2035 werden voraussichtlich 12.760 Schüler weniger als noch 2026/2027 diese Schulen besuchen. Das Finanzministerium weist daraufhin, dass gemäß § 8 Abs. 15 Haushaltsgesetz 2020/2021 Stellen und Personalausgaben entsprechend zu sperren und im nächsten Haushaltsplanaufstellungsverfahren über deren Verbleib zu entscheiden sei, sofern die tatsächliche Schülerzahl unter der der Planung zugrunde liegenden Schülerzahl liege.

(99) Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist hierbei jedoch zu berücksichtigen, dass bei umfangreichen Neueinstellungen junger Lehrkräfte ein Personalkörper mit einer relativ homogenen Altersstruktur entsteht. Dadurch besteht das Risiko, dass es zukünftig zu wenig Altersabgänge gibt, um bei sinkenden Schülerzahlen Sperrvermerke zeitnah vollziehen zu können. Das Finanzministerium sollte eine entsprechende Analyse vornehmen. Diese sollte auch die Unterschiede im regionalen Bedarf darstellen.

(100) Die Staatskanzlei teilte mit, dass das Finanzministerium davon ausgehe, dass neben den erforderlichen Neueinstellungen die künftigen Altersabgänge genügen würden, um eine

Anpassung der Stellenzahl an perspektivisch sinkende Schülerzahlen vornehmen zu können. Eine Analyse des regionalen Bedarfs sei durch das Finanzministerium nicht leistbar.

(101) Die regionale Bedarfsanalyse sollte nicht durch das Finanzministerium, sondern durch das zuständige Ressort erarbeitet werden. Die Argumentation hinsichtlich der eingeschränkten Reaktionsmöglichkeiten auf sinkende Schülerzahlen wird durch die Stellungnahme nicht entkräftet, da lediglich auf entsprechende Annahmen verwiesen wird.

4 Fazit

(102) Der Landesrechnungshof hatte im Landesfinanzbericht 2019 empfohlen, zeitnah ein neues Personalkonzept zu erstellen, welches den aktuellen Rahmenbedingungen Rechnung trägt. Bisher ist ein solches Konzept nicht erarbeitet worden. Deshalb wird die Empfehlung erneuert. Das Personalkonzept sollte mindestens folgende Inhalte haben:

- eine Verpflichtung zu Aufgabenkritik, Geschäftsprozessoptimierung und Stellenbedarfsberechnung,
- eine Verpflichtung zur durchgehenden Digitalisierung von Geschäftsprozessen, einschließlich der Automatisierung geeigneter Geschäftsprozesse oder Teilen von Geschäftsprozessen,
- Maßstäbe zur Aufgabenverlagerung,
- kurzfristig die Berücksichtigung eines temporären Mehraufwands für die Digitalisierung der Verwaltung und
- mittelfristig die Berücksichtigung der Auswirkungen der Digitalisierung auf die Stellenentwicklung und die Aus- und Fortbildung.

Das Personalkonzept für die Landesverwaltung sollte so aufgebaut werden, dass die Ressorts und Behörden auf dessen Basis ressort- und behördenspezifischen Personalkonzepte erstellen und die Ziele für sich spezifizieren können.

(103) Die Staatskanzlei verweist auf den Beschluss des Kabinetts vom 7. Mai 2019. Das Kabinett habe darin Maßnahmen zur Erhaltung der Zukunftsfähigkeit der Verwaltung beschlossen. Diese sähen unter anderem vor, die Personalentwicklung der Staatskanzlei und der Ressorts an gemeinsamen strategischen Zielen auszurichten und alle Maßnahmen in einer Gesamtstrategie zu bündeln. Diese Gesamtstrategie werde derzeit mit den Ressorts erarbeitet. Darüber hinaus sei die Durchführung einer ressortübergreifenden Aufgabenkritik mit anschließender Geschäftsprozessoptimierung beschlossen worden. Die in der Staatskanzlei zwischenzeitlich eingerichtete Geschäftsstelle „Zukunft der Verwaltung MV“ werde den Ressorts Handlungsempfehlungen bei der Durchführung von Organisationsprojekten insbeson-

dere zur Aufgabenkritik geben. Begleitend sei der Lenkungsausschuss für Digitalisierung beim Energieministerium beauftragt worden, bis zum 30. Juni 2020 ein konkretes ressortübergreifendes Maßnahmenpaket zur Digitalisierung der Verwaltung bis 2030 vorzulegen.

Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes befänden sich somit bereits in der Umsetzung und würden perspektivisch quantitative und qualitative Auswirkungen auf die Stellenentwicklung haben.

(104) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass sich seine Empfehlungen bereits in der Umsetzung befinden. Dennoch sollte eine landesweite Gesamtstrategie mit Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung notwendigerweise als erster Schritt vor der Ausbringung neuer Stellen stehen. Auch die Begleitung dieser Gesamtstrategie durch ein ressortübergreifendes Maßnahmenpaket zur Digitalisierung der Verwaltung ist aus Sicht des Landesrechnungshofes unerlässlich und hätte schon früher begonnen werden müssen. Gerade im Angesicht der zu erwartenden Herausforderungen in Folge der COVID-19-Pandemie für das Land im Allgemeinen und für den Landeshaushalt im Besonderen, kommt insbesondere – wie auch schon 2004 und in den Folgejahren – der Entwicklung des Personalkörpers und den damit verbundenen Personalausgaben eine besondere Bedeutung zu. Dies sollte die Landesregierung durch die dringliche Erarbeitung und Umsetzung entsprechender Personal-konzepte, verzahnt mit einer konsistenten Digitalisierungsstrategie, zeitnah in den Blick nehmen.

2 Verbeamtungen von Lehrkräften

1 Ernennung von Studienräten bei nicht entsprechender Verwendung an Gymnasien

1.1 Fehlerhafte Ernennung aufgrund der derzeitigen Rechtslage

(105) In der Vergangenheit wurden Lehrkräfte zu Studienräten in Besoldungsgruppe (BesGr.) A 13 LG 2, 2. Einstiegsamt (EA) ernannt, obwohl diese nicht an Gymnasien als Gymnasiallehrer oder als Lehrkräfte mit Befähigung für das Lehramt an beruflichen Schulen und entsprechender Verwendung beschäftigt werden.

Das Bildungsministerium teilte mit, dass mit Stichtag 22. Juni 2019 insgesamt 175 Studienrätinnen und Studienräte nicht an einem Gymnasium oder einer beruflichen Schule eingesetzt gewesen seien. Angaben zum Zeitpunkt der Ernennung konnte das Bildungsministerium nicht machen, da diese Information eine Überprüfung aller Einzelfälle erfordert hätte. Das Bildungsministerium konnte auch nicht mitteilen, wie viele Lehrkräfte, die nicht an Gymnasien oder beruflichen Schulen eingesetzt werden, seit 2014 zu Studienrätinnen oder Studienräten in BesGr. A 13, LG 2, 2. EA ernannt wurden.

166 der o. g. 175 Lehrkräfte würden an Regionalen Schulen beschäftigt und 9 an Förderschulen. Diese Lehrkräfte verfügten alle über die Lehrbefähigung an Gymnasien.

(106) Gemäß § 12 Beamtengesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesbeamtengesetz – LBG M-V)³³ darf in das Beamtenverhältnis nur berufen werden, wer die für die vorgesehene Laufbahn vorgeschriebene fachliche Befähigung besitzt. Die Zugehörigkeit zur Laufbahngruppe richtet sich gemäß § 13 Abs. 3 LBG M-V nach der für die Laufbahn erforderlichen Vor- und Ausbildung.

Soweit Lehrkräfte über eine Lehrbefähigung für das Lehramt an Regionalen Schulen, für Sonderpädagogik, an Gymnasien oder an Beruflichen Schulen verfügen, liegen grundsätzlich die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen für eine Verbeamtung in ein Amt der LG 2, 2. EA vor.

Eine laufbahnrechtliche Regelung der Statusämter im Bildungsbereich fehlt. In der Anlage I zu § 2 LBesG (Landesbesoldungsordnung A) werden den Funktionen der Lehrkräfte entsprechend ihren Anforderungen die Ämter zugeordnet (Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung).

³³ In der Fassung vom 22. Mai 2018 GVOBl. M-V S. 193.

Zum Studienrat kann gemäß Landesbesoldungsordnung A ernannt werden, wer über die Lehrbefähigung für das Lehramt an Gymnasien oder an beruflichen Schulen verfügt und der jeweiligen Befähigung entsprechend verwendet wird. Lehrer mit der Lehrbefähigung für das Gymnasium können also bei entsprechender Verwendung am Gymnasium zu Studienräten ernannt werden. Bei einer Tätigkeit an einer Regionalen oder Förderschule scheidet diese Ernennung aus, da es an der entsprechenden Verwendung mangelt. Die vorgenommenen Ernennungen waren formell fehlerhaft, da sie in einem Statusamt mit Funktionsbezeichnung erfolgten, welches aufgrund der fehlenden Voraussetzungen nicht hätte übertragen werden dürfen. Diese Beamten hätten nach der zum Zeitpunkt der Ernennung gültigen Rechtslage nur in BesGr. A 12 als Lehrer ernannt werden dürfen.

(107) Die Ernennungen sind dennoch wirksam, da sie gemäß § 11 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG)³⁴ nicht nichtig sind. Ebenso sind die Voraussetzungen für eine Rücknahme der Ernennung nach § 12 BeamtStG nicht erfüllt.

Als Folge der Ernennungen ist ein Schaden für den Landeshaushalt in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen BesGr. A 12 und A 13 entstanden, der bisher noch nicht beziffert werden konnte, da das Bildungsministerium nicht in der Lage war, die Zeitpunkte der Ernennungen mitzuteilen.

(108) Das Bildungsministerium ist der Auffassung, dass die Ernennungen nicht fehlerhaft gewesen seien. Als Begründung führte es aus, dass bereits bei Inkrafttreten der Verordnung über die Laufbahnen der Fachrichtung Bildungsdienst im Land Mecklenburg-Vorpommern (Bildungsdienst-Laufbahnverordnung – BildDLaufbVO M-V)³⁵ im Jahr 2014 mit dem Finanzministerium Einigkeit bestanden hätte, Lehrkräften mit der Lehrbefähigung für Gymnasien beim Einsatz an der Regionalen Schule als Studienrätinnen/Studienräte in der BesGr. A 13 zu verbeamten. Dies ergäbe sich daraus, dass das Finanzministerium die Begründung zur BildDLaufbVO M-V mitgetragen habe.

Bei Inkrafttreten der BildDLaufbVO M-V stimmte das Finanzministerium der Einführung der Amtsbezeichnung Regionalschulrat und der Zuordnung zur LG 2, 2. EA zu. Eine ausdrückliche Zustimmung des Finanzministeriums, dass Lehrkräfte mit der Lehrbefähigung für das Gymnasium bei Einstellung in einer Regionalen Schule entgegen der Regelung in der Landesbesoldungsordnung auch als Studienrätinnen/Studienräte ernannt werden können, ließ sich den vorgelegten Unterlagen nicht entnehmen.

³⁴ Vom 17. Juni 2008, BGBl. I S. 1010.

³⁵ In der Fassung vom 14. März 2016 GVOBl. M-V S. 76.

Im Übrigen hätte auch eine Zustimmung des Finanzministeriums nichts daran geändert, dass die durch das Bildungsministerium geplante Vorgehensweise im Widerspruch zum Landesbesoldungsgesetz stand. Es liegt in der Verantwortung des federführenden Ressorts dafür Sorge zu tragen, dass Rechtsnormen sich kollisionsfrei in das bestehende Landesrecht einfügen.

(109) Die Staatskanzlei führte in ihrer Stellungnahme aus, dass das zum damaligen Zeitpunkt noch für das Besoldungsrecht federführende Finanzministerium mehrfach auf Anfragen des Bildungsministeriums mitgeteilt habe, dass (nur) Lehrer mit der Lehrbefähigung für das Gymnasium bei entsprechender Verwendung am Gymnasium zu Studienräten ernannt werden dürften und bei einer Tätigkeit an einer Regionalen oder Förderschule eine solche Ernennung ausscheide, da es an der entsprechenden Verwendung mangle. Mit Blick auf den klaren Wortlaut des Funktionszusatzes „bei einer der jeweiligen Befähigung entsprechenden Verwendung“ und unter Berücksichtigung der strikten Gesetzesbindung der Besoldung sei der Anwendungsbereich keiner erweiterten Auslegung zugänglich.

(110) Die Stellungnahme der Staatskanzlei stützt die Auffassung des Landesrechnungshofes und widerlegt die Darstellung des Bildungsministeriums, wonach eine Zustimmung des Finanzministeriums vorgelegen habe.

(111) Soweit das Bildungsministerium auf die Begründung zu § 2 Abs. 3 Satz 1 BildDLaufbVO verweist, ist dieser Verweis nicht einschlägig. Ausweislich der Begründung zur Bildungslaufbahnverordnung 2014 soll die Verwendungsmöglichkeit von Beamten innerhalb gleichwertiger Ämter nicht durch die Zuordnung zu einem Laufbahnzweig eingeschränkt werden. Es wird geregelt, dass bei Übertragung anderer gleichwertiger Aufgaben die funktionsbezogenen Amtsbezeichnungen geändert werden. Das ist vorliegend nicht der Fall, da beide Ämter (Regionalschulrat und Studienrat) zum Laufbahnzweig Schuldienst gehören.

Die Ämter Regionalschulrat und Studienrat unterscheiden sich hinsichtlich der Beförderungsmöglichkeiten. Das Amt des Regionalschulrates ist zugleich Endamt. Für den Studienrat dagegen existiert die Möglichkeit der Beförderung in das Amt des Oberstudienrates der BesGr. A 14. Eine völlige Gleichstellung war also nicht beabsichtigt. Anderenfalls hätte der Spiegelstrich schon bei der Einführung der BildDLaufbVO M-V entfallen können, da in diesem Zusammenhang die neuen Amtsbezeichnungen für Regionalschulräte eingeführt wurden.

Das Bildungsministerium hat die Ernennungen von Lehrkräften mit dem Lehramt an Gymnasien mit Einsatz an der Regionalen Schule zu Studienrätinnen/Studienräte in die BesGr. A 13 vorerst ausgesetzt.

Der Landesrechnungshof wertet die Aussetzung der Ernennungen sowie die in der Tz. 115 dargestellte geplante Änderung des Landesbesoldungsgesetzes als Zeichen dafür, dass im Ministerium zumindest Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Ernennungen vorhanden sind.

(112) Das Bildungsministerium hat die Einzelfälle zu prüfen und gegebenenfalls Regressverfahren einzuleiten.

(113) Die Staatskanzlei führte aus, dass die bei Anwendung der alten Rechtslage erfolgte Ernennung zum Studienrat bei entsprechender Verwendung an einem Gymnasium oder einer beruflichen Schule den Dienstherrn nicht der Möglichkeit beraube, die betreffende Lehrkraft nach ihrer Ernennung auf einen Dienstposten an einer Regionalen Schule abzuordnen. Daher sei ein schulartfremder Einsatz von Studienräten, der das statusrechtliche Amt und den sich daraus ergebenden Besoldungsanspruch unberührt lässt, nicht ausgeschlossen gewesen, so dass bei anderer Fallkonstellation als der Ernennung von Studienräten bei gleichzeitigem Einsatz an einer Regionalen Schule kein „Schaden“ für die Landeskasse entstanden wäre.

(114) Eine Abordnung ist möglich gewesen. Von dieser Möglichkeit hatte das Bildungsministerium aber keinen Gebrauch gemacht. Statt einer das Statusamt nicht berührenden Personalmaßnahme hat es fehlerhafte Ernennungen durchgeführt. Die Voraussetzungen für eine Ernennung zum Studienrat haben nicht vorgelegen.

1.2 Änderung des Landesbesoldungsgesetzes

(115) Mit Art. 7 Nr. 2 Gesetz vom 19. November 2019³⁶ wurde in der Anlage I zum Landesbesoldungsgesetz³⁷ (LBesG M-V) bei der Amtsbezeichnung „Studienrat“ der Funktionszusatz „bei einer der jeweiligen Befähigung entsprechenden Verwendung“ gestrichen. Gemäß Drs. 7/400 Seite 3 und 45 soll die Änderung erfolgen, da die gegenwärtige Rechtslage nicht erlaube, Lehrer mit der Lehrbefähigung für das Gymnasium an regionalen Schulen zu Regional- oder Studienräten zu ernennen. In diesen Fällen käme derzeit nur eine Ernennung als Lehrer/in in BesGr. A 12 in Betracht. Dies würde die Rekrutierung von Lehrkräften für den Schulbereich erschweren.

(116) Gemäß § 6 BildDLaufBVO sind die Ämter zur Wahrnehmung von Dienstaufgaben als Lehrkräfte an öffentlichen Schulen der LG 2, 2. EA in der Laufbahn der Fachrichtung Bildungsdienst im Laufbahnzweig Schuldienst zugeordnet. Sachgründe für eine status-

³⁶ Gesetz über die Anpassung von Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezügen 2019, 2020 und 2021 und zur Änderung weiterer besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

³⁷ In der Fassung der Änderung vom 18. Februar 2019, GVOBl. M-V S. 70.

rechtliche Unterscheidung durch unterschiedliche Amtsbezeichnungen für ein Amt einer BesGr. mit gleichem Endgrundgehalt innerhalb der Laufbahn sind nicht ersichtlich. Ein statusrechtliches Amt einer bestimmten Laufbahn und Laufbahngruppe mit dem gleichem Endgrundgehalt der BesGr. sollte eine einheitliche Amtsbezeichnung erhalten. Eine Unterscheidung in verschiedene Amtsbezeichnungen lediglich aufgrund der erworbenen Lehrbefähigung verliert mit dem geplanten Wegfall des Verwendungsvorbehalts bei Studienräten und der angestrebten, von der erworbenen Lehrbefähigung und einer Schulart unabhängigen, Verwendung zudem jeglichen praktischen Nutzen.

Das Besoldungsrecht soll die Ämter einer Besoldungsgruppe zuordnen, nicht aber die Anforderungen an Ämter einer Laufbahn definieren. Dies wäre im Laufbahnrecht zu regeln. Dies gilt insbesondere auch, weil eine Differenzierung nach unterschiedlichen Besoldungsgruppen für Lehrkräfte mit Lehrbefähigung nach § 6 Nr. 1 BildDLaufbVO M-V nicht erfolgt.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes würde eine einheitliche Amtsbezeichnung für alle Lehrkräfte mit Lehrbefähigung nach § 6 BildDLaufbVO M-V genügen.

(117) Die Staatskanzlei führte aus, es bestünden sachliche Gründe für die Ausbringung von mehreren Lehrämtern in der Besoldungsgruppe A 13 der Landesbesoldungsordnung A. Insbesondere stehe dem nicht entgegen, dass es sich hierbei um Ämter handele, die alleamt dem zweiten Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung des Bildungsdienstes im Laufbahnzweig Schuldienst zugeordnet seien.

Der besoldungsrechtliche Begriff „Funktion“ setze am abstrakt-funktionellen Amt an. Soweit sich das Amt im funktionellen Sinne nicht aus der Amtsbezeichnung heraus umschreiben lasse, müsse der Aufgabeninhalt über die Grundamtsbezeichnung hinaus durch Funktionszusätze genauer geregelt werden. Die Besonderheiten der Funktion müssten unabhängig von der Frage der Laufbahnzugehörigkeit erkennbar werden. Durch die unterschiedlichen Amtsbezeichnungen werde eine amtsgemäße Verwendung (Verwendungsbindung) sichergestellt.

Unterschiede in der Lehrerausbildung würden nicht aufgehoben. Es bleibe bei dem Grundsatz nach § 100 Abs. 4 Satz 1 SchulG M-V, wonach ein Lehrer Unterricht grundsätzlich in solchen Fächern und Schularten erteile, für die er die Lehrbefähigung erworben habe.

(118) Die Landesregierung strebt einen flexiblen schulartenunabhängigen Einsatz der Lehrkräfte an, um bei Engpässen gegensteuern zu können und die Rekrutierung von Lehrkräften zu erleichtern. Die Streichung des Funktionszusatzes erfolgte mit dieser Absicht. Wenn aber ein schulartenübergreifender Einsatz ermöglicht werden soll, besteht auch keine Besonder-

heit der Funktion, die durch eine eigene Amtsbezeichnung erkennbar gemacht werden muss.

Wenn die Landesregierung daran festhält, dass ein Lehrer Unterricht grundsätzlich in solchen Fächern und Schularten erteilt, für die er die Lehrbefähigung erworben hat, wäre die Streichung des Funktionszusatzes nicht notwendig gewesen. Der Einsatz an einem anderen Schultyp wäre bei Einhaltung dieses Grundsatzes auf wenige Einzelfälle beschränkt, die im Rahmen von Abordnungen zu bewältigen gewesen wären.

2 Verbesserungen für Grundschullehrkräfte

(119) Im Rahmen des 200-Millionen-Euro-Schulpakets ist nach dem Haushaltsplanentwurf für den Doppelhaushalt 2020/2021 eine Verbesserung der Bezahlung von Grundschullehrkräften vorgesehen. Diese sollen nach BesGr. A 13 LG 2, 2. EA besoldet bzw. nach E 13 vergütet werden. Bisher erfolgte die Besoldung/Vergütung nach A 12/E12. Im Regelfall sollen die Lehrkräfte verbeamtet werden.

Das Bildungsministerium teilte hierzu mit, dass mit Stichtag 16. Oktober 2018 insgesamt 498 Lehrkräfte betroffen seien. Eine Aussage zum Schuljahr 2020/2021 sei noch nicht möglich, da noch nicht bekannt sei, wie viele Grundschullehrkräfte neu eingestellt würden. Die beabsichtigte Neuregelung betreffe nicht nur erstmalig zu ernennende Lehrkräfte. Es seien auch für die vor dem Inkrafttreten der geplanten Änderung bereits im Dienst des Landes stehenden Lehrkräfte Beförderungen nach A 13 geplant.

(120) Nach Art. 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Lehrerbildungsgesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften soll in der Anlage I zum Landesbesoldungsgesetz das Einstiegsamt für Lehrer mit Lehrbefähigung für das Lehramt an Grundschulen bzw. mit einer Lehrbefähigung für untere Klassen im Unterricht der Klassen 1 bis 4 der BesGr. A 13 zugeordnet werden.³⁸ Alle am 31. Juli 2020 vorhandenen Lehrkräfte sollen aufgrund des neu einzuführenden § 31 LBesG M-V mit Wirkung vom 1. August 2020 gesetzlich in die BesGr. A 13 übergeleitet werden.

(121) Bisher war das Amt für Lehrkräfte an Grundschulen der Laufbahngruppe 2 erstes Einstiegsamt zugeordnet (ehemals gehobener Dienst). Mit der Änderung von § 6 BildD-LaufbVO durch Art. 3 des Gesetzentwurfs soll es nun dem zweiten Einstiegsamt (ehemals höherer Dienst) zugeordnet und damit den Lehrkräften mit Lehrbefähigung an Regionalen

³⁸ Die Landesregierung hat am 18. März 2020 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lehrerbildungsgesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (Drs. 7/4800) in den Landtag eingebracht. Die 1. Lesung erfolgte am 1. April 2020.

Schulen, für Sonderpädagogik, an Gymnasien und an beruflichen Schulen gleichgestellt werden.

(122) Das Studium für das Lehramt an Grundschulen soll nach Art. 1 des Gesetzentwurfs um ein Semester verlängert und die benötigte Anzahl an ECTS-Punkten auf 300 erhöht werden. Damit sollen die Ausbildungsanforderungen denen der übrigen Lehrkräfte gleichgestellt werden.

In der Begründung zur BildDLaufbVO M-V 2014 wurde vom Bildungsministerium ausführlich dargelegt, warum eine Gleichstellung der Grundschullehrer mit den Lehrkräften mit Lehrbefähigung nach § 6 BildDLaufbVO nicht erfolgen könne. Die Ausbildung der Grundschullehrkräfte unterscheide sich erheblich von der der Regionalschul- und Gymnasiallehrkräfte, so dass die Lehrbefähigung für das Lehramt an Grundschulen wie bisher dem ersten Einstiegsamt zugeordnet bleiben solle. Beim Studium für das Grundschullehramt würden Lernbereiche und nicht Fachwissenschaften vermittelt. Dies sei neben einer deutlich anderen Ausgestaltung – auch des Verhältnisses der Teildisziplinen zueinander – ein so gravierender Unterschied, dass hier eine unterschiedliche Behandlung hinsichtlich des Einstiegsamts gerechtfertigt erscheine.

Der Gesetzesbegründung ist nicht zu entnehmen, welche Gründe das Bildungsministerium zu einer Abkehr von seiner früheren Auffassung bewegt haben.

(123) Die Aufgaben der Lehrkräfte an Grundschulen haben sich nicht verändert. Die erhöhten Ausbildungsanforderungen sind daher der einzige Grund, der die veränderte Bewertung der Dienstposten und Zuordnung des Amtes rechtfertigen kann. Eine Gleichstellung mit den übrigen Lehrkräfte ist auf dieser Basis gerechtfertigt.

Der Gesetzentwurf zielt aber darauf ab, alle zum 31. Juli 2020 im Landesdienst beschäftigten Lehrkräfte mit Lehrbefähigung für das Lehramt an Grundschulen bzw. mit einer Lehrbefähigung für untere Klassen im Unterricht der Klassen 1 bis 4 der BesGr. A 13 zuzuordnen. Diese erfüllen aber nicht die gestiegenen Ausbildungsanforderungen. Es fehlt daher eine Begründung für die Höherbewertung der Dienstposten für diese Stelleninhaber.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, zukünftig nur diejenigen Lehrkräfte in A 13 zu ernennen, die die erhöhten Bildungsanforderungen (zehn Semester, 300 ECTS-Punkte) erfüllen.

(124) Die Landesregierung geht bis 2023 von einer Mehrbelastung des Landeshaushaltes i. H. v. 18 Mio. Euro jährlich aus. Im Doppelhaushalt 2020/2021 soll die Finanzierung aus der Ausgleichsrücklage erfolgen. Die Stellen sollen im Wege der Stellenbewirtschaftung gem. § 8 Abs. 17 Haushaltsgesetz 2020/2021 gehoben werden. Für den Doppelhaushalt 2022/2023 soll die Finanzierung im Rahmen der Haushaltsverhandlungen abgesichert wer-

den. Ab dem Haushalt 2024/2025 soll die Höhe der erforderlichen Haushaltsmittel neu festgelegt und veranschlagt werden.

Angesichts der krisenbedingt zu erwartenden Mindereinnahmen für den Landeshaushalt sollte die Landesregierung erneut prüfen, ob die geplanten Maßnahmen zum derzeitigen Zeitpunkt durchgeführt werden sollen. Soweit die Landesregierung an ihren Plänen festhält, sollten Einsparungen bei den Personalausgaben in anderen Bereichen der Landesverwaltung geprüft werden, insbesondere auch um die Ausgleichsrücklage nicht zu belasten.

(125) Im Gesetzentwurf begründet die Landesregierung die Verbesserungen damit, dass „dem Land Mecklenburg-Vorpommern bei der Gewinnung von Lehrerinnen und Lehrern ein erheblicher Nachteil gegenüber anderen Bundesländern entstehen“ würde. Weiterhin verweist die Landesregierung darauf, dass die Nachbarländer Schleswig-Holstein und Brandenburg solche Regelungen bereits beschlossen hätten.

Bundesweit stellt sich die Lage zur Besoldung der Grundschullehrer wie folgt dar:

Tabelle 10: Stand der Besoldung von Grundschullehrern in den Bundesländern

Besoldung A13	Verhandlungen laufen	Besoldung A12
Schleswig-Holstein	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen
Bremen	Hamburg	Sachsen-Anhalt
Berlin		Nordrhein-Westfalen
Brandenburg		Rheinland-Pfalz
Sachsen		Hessen
		Saarland
		Thüringen
		Baden-Württemberg
		Bayern

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an GEW.³⁹

Demnach werden derzeit noch in 11 von 16 Bundesländern die Grundschullehrer nach BesGr. A 12 besoldet. Ein vordringlicher Handlungsbedarf hinsichtlich einer besoldungsrechtlichen Anpassung ist – zumindest derzeit – nicht erkennbar. Mit der Hebung der Besoldung in BesGr. A 13 kann sich Mecklenburg-Vorpommern zwar im Besoldungsvergleich insbesondere mit den Bundesländern, die ihre Grundschullehrkräfte nach A 12 besolden, verbessern, jedoch gilt dies nur, solange diese nicht ebenfalls die Besoldung der Grundschullehrkräfte in die BesGr. A 13 anheben.

³⁹ Siehe auch https://www.gew.de/ja13/a13-stand-der-dinge/?&FE_SESSION_KEY=513b1718dd0fe54be9bab69230ad3965-f34064ae325b84b1b8f0c83137c6cb36, Stand: 17. April 2020.

Das Ministerium hat bisher keine Zahlen vorgelegt, wie viele Stellen aufgrund der schlechteren Besoldung im Vergleich zu anderen Bundesländern nicht besetzt werden konnten.

In diesem Zusammenhang sollte auch untersucht werden, ob Grundschullehrkräfte in der Gesamtzahl oder nur partiell an bestimmten Standorten (z. B. im ländlichen Raum oder an Problemschulen) fehlen. Im letzten Fall ist die Erhöhung des allgemeinen Besoldungsniveaus aller Grundschullehrkräfte kein geeignetes Instrument zur Problemlösung. In Betracht kämen dann vor allem standortbezogene finanzielle Anreize.

(126) Das Bildungsministerium sollte im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gem. VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO insbesondere Handlungsbedarf, Lösungsmöglichkeiten, finanzielle Auswirkungen und Eignung der Lösungsmöglichkeiten analysieren. Dabei sollte betrachtet werden, ob und wie sich eine höhere Besoldung von Grundschullehrkräften auf die Personalgewinnung auswirkt.

3 Migration auf Windows 10 und MS Office 2016

(127) In der Landesverwaltung wurde mit der Migration der Client-Betriebssysteme auf Windows 10 und der Office-Anwendungen auf MS Office 2016 oder 2019 begonnen bzw. werden diese mit dem verwalteten IT-Arbeitsplatzes (vITA) eingeführt. Damit reagiert die Landesverwaltung auch auf das Supportende für das bisher eingesetzte Windows 7 zum 14. Januar 2020 und darauf, dass für das eingesetzte MS Office 2013 nur noch ein eingeschränkter Support – beschränkt auf Sicherheitsupdates – erfolgt.

Mit dieser Migration sind erhebliche Ausgaben für den Landeshaushalt verbunden. Hierfür haben in 2019 allein das Justizministerium und das Innenministerium Verstärkungsmittel i. H. v. rd. 870.000 Euro bewilligt bekommen.

1 Haushaltsrechtliche Anforderungen

(128) Gemäß § 6 LHO sind bei der Aufstellung des Haushaltsplans nur Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind gem. § 7 LHO die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen.

Daher sind vor der Einführung von IT-Verfahren bzw. Softwareprodukten zunächst

- die Standards (Standardisierung) und darauf aufbauend die Anforderungen an eine konkrete Lösung (Anforderungsmanagement) zu definieren,
- Alternativen auszuwählen, die Wirtschaftlichkeit der Alternativen zu ermitteln und zu vergleichen, ggf. Basisdienste zu definieren (Konzeptionierung) und
- für die ausgewählte Lösung ein Produkt bzw. Lizenzen zu beschaffen (Beschaffung).

Dabei sind die sich von Phase zu Phase konkretisierenden Anforderungen aus Rechtmäßigkeit einschließlich Datenschutz und Informationssicherheit sowie Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Wirtschaftlichkeit setzt immer auch voraus, dass ein IT-Verfahren bzw. eine Software rechtmäßig eingesetzt und betrieben werden kann.

(129) Für die Migration auf Windows 10 und MS Office 2016 oder 2019 fehlt es bereits an einer Definition der Standards und der Anforderungen für Client-Betriebssysteme und Office-Anwendungen gem. § 15 Abs. 1 E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern (EGovG M-V) durch das Energieministerium. Alternativen wurden nicht geprüft. Weder hat das Ener-

gieministerium zentral eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt, noch haben dies die Ministerien vor der Migration auf Windows 10 und MS Office 2016 getan.

Es existiert auch kein Beschluss gem. § 16 Abs. 3 Nr. 3 EGovG M-V, Windows 10 und MS Office 2016 oder 2019 als einheitliches Betriebssystem oder einheitliche Office-Anwendungen in der Landesverwaltung einzusetzen. Ein solcher Beschluss wäre durch die Beauftragte der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern für Informationstechnik auf der Basis einer Anforderungsdefinition und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung herbeizuführen. Bei vITA handelt es sich um ein Produkt der DVZ M-V GmbH. Auch hier fehlt es an einem Beschluss gem. § 16 Abs. 3 EGovG M-V und an durch das Energieministerium definierten Vorgaben hinsichtlich des durch vITA bereitgestellten Betriebssystems und der Office-Anwendungen.

Damit fehlte es bereits an den haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür, dass die Ministerien ohne weitere Begründung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung diese Produkte der Firma Microsoft einführen.

(130) Das Energieministerium sollte gem. § 15 Abs. 1 EGovG M-V Standards für Betriebssysteme und Office-Anwendungen und darauf aufbauend Anforderungen als Grundlage für einen Basisdienst „einheitlicher IT-Arbeitsplatz“ definieren, Alternativen prüfen und vergleichen, deren Wirtschaftlichkeit über den gesamten Lebenszyklus⁴⁰ einschließlich der Kosten für betriebssystembedingte Hardwareerneuerungen untersuchen und unter Berücksichtigung vergaberechtlicher Anforderungen die notwendigen Produkte bzw. Lizenzen beschaffen.

(131) Das Justizministerium räumte ein, dass es für die Migration auf Windows 10 und MS Office 2016/2019 an einer Definition der Standards gem. § 15 Abs. 1 EGovG M-V und an einem Beschluss gem. § 16 Abs. 3 Nr. 3 EGovG M-V fehle.

Es führte aus, dass eine vollumfängliche Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht erforderlich gewesen sei, da eine Alternative nicht zur Verfügung gestanden habe. Die DVZ M-V GmbH habe Ende 2018 mitgeteilt, dass ein grundlegender Wechsel des Betriebssystems auf Open-Source-Lösungen nicht bis zum Ende des erweiterten Supports für Windows 7 umsetzbar gewesen sei.

(132) Das Energieministerium führte aus, dass das geschilderte Vorgehen grundsätzlich dem Vorgehen bei der Einführung von IT-Systemen entspreche, jedoch für die Migration eines Betriebssystems auf die nächst höhere Version nur bedingt anwendbar sei.

Die aktuelle IT-Architektur der Landesverwaltung sei Microsoft-basiert und werde von der DVZ M-V GmbH betrieben. *„Eine bezüglich der Wirtschaftlichkeit formal betrachtungsfähige*

⁴⁰ Hierbei ist insbesondere auch zu berücksichtigen, für welche Zeitdauer ein Hersteller Support für das Produkt anbietet und welche Folgekosten für ein Wechsel auf ein Nachfolgeprodukt entstehen.

Alternative bestünde in der vollständigen Migration der gesamten IT-Architektur beispielsweise auf Apple- oder Linux-basierte Lösungen einschließlich der Umschulung aller damit befassten Beschäftigten der Landesverwaltung.“ Damit würde rein ressourcenbedingt ein Stillstand der Digitalisierung für mehrere Jahre einhergehen und der Datenaustausch mit kommunalen und länderübergreifenden Partnern sowie dem Bund stark erschwert. Die „*praktische Undurchführbarkeit*“ des geschilderten Vorgehens sei damit aus Sicht des Energieministeriums hinreichend offensichtlich, sodass eine umfangreichere Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht mehr angemessen im Sinne von § 7 Abs. 2 LHO wäre.

(133) Für Betriebssysteme sind wie für sonstige Software auch die in Tz. 128 dargestellten Schritte zu durchlaufen. Der Landesrechnungshof kann keine Gründe erkennen, die ein Abweichen davon rechtfertigen würden. Je höher die Ausgaben, desto umfangreichere Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sind gem. § 7 Abs. 2 LHO angemessen. Da beim Wechsel von Windows 7 auf Windows 10 Ausgaben von mehreren Millionen Euro anfielen, wäre die Analyse aller Alternativen und ein Wirtschaftlichkeitsvergleich der in Frage kommenden Lösungen erforderlich und angemessen gewesen. Solche Betrachtungen haben das Energieministerium bzw. die jeweiligen Ministerien nicht durchgeführt. Der Landesrechnungshof räumt ein, dass dies nicht vorrangig Aufgabe jedes einzelnen Ministeriums sein kann, da im Ergebnis eine einheitliche Ausstattung der Landesverwaltung angestrebt werden sollte. Er sieht daher in erster Linie das Energieministerium in der Verantwortung.

Der Landesrechnungshof folgt der Auffassung des Energieministeriums, dass der Wechsel einer Betriebssystemplattform zeitlichen Vorlauf braucht. Da aber das Supportende für Windows 7 bereits seit dessen Einführung bekannt war, wäre ausreichend Zeit gewesen, einen Wechsel der Betriebssystemplattform zu prüfen und durchzuführen. Dies gilt auch für die jeweiligen Versionswechsel bei den derzeit in der Landesverwaltung eingesetzten MS Office-Produkten.

Soweit das Energieministerium seine Fähigkeiten und die der DVZ M-V GmbH so einschätzt, dass ein Wechsel der Betriebssystemplattform zu einem mehrjährigen Stillstand der Digitalisierung führen würde bzw. der Wechsel praktisch undurchführbar sei, gesteht es damit die Abhängigkeit der Landesverwaltung von Microsoft ein.

Der Datenaustausch mit anderen Behörden (Bund, Bundesländer, Kommunen) ist nicht abhängig vom eingesetzten Betriebssystem oder der genutzten Office-Anwendung, sondern vielmehr davon, dass offene und interoperable Standards festgelegt und genutzt werden.

(134) Im Rahmen der Prüfung von Alternativen wurden Open-Source-Lösungen für Client-Betriebssysteme und Office-Anwendungen bisher nicht in Betracht gezogen. In Schleswig-

Holstein hatte der Landtag beschlossen, den verstärkten Einsatz von Open-Source-Lösungen in der Landesverwaltung zu prüfen. Ein Erfahrungsbericht hierzu soll dem Landtag Schleswig-Holstein demnächst vorgelegt werden. Thüringen hat in seinem E-Government-Gesetz den Vorrang von Open-Source-Software festgeschrieben.

Das Energieministerium sollte die Einsatzmöglichkeiten von Open-Source-Produkten unter den Aspekten Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Funktionalität, Sicherheit, Bedienbarkeit, Interoperabilität und Zukunftssicherheit prüfen, Lösungen erproben und dem Landtag hierzu berichten. Der Landesrechnungshof empfiehlt, bei einer Neufassung des E-Government-Gesetzes eine vergleichbare Regelung zu erwägen.

(135) Das Energieministerium teilte mit, dass der verstärkte Einsatz von Open-Source-Produkten bei der Festlegung der IT-Standards geprüft werde.

(136) Der Landesrechnungshof begrüßt dies, hält diese Absicht des Energieministeriums aber nicht für ausreichend. Der Einsatz von Open-Source-Software sollte als Grundsatz festgeschrieben werden, von dem nur abgewichen werden darf, wenn begründet wird, dass ein Einsatz von Open-Source-Software nicht möglich ist.

(137) Im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat wurde in einer strategischen Marktanalyse die Abhängigkeit der Bundesverwaltung von Softwareanbietern untersucht. Als wesentliches Ergebnis wurde festgestellt, dass Microsoft die Schichten Büro-Software, Arbeitsplatz- und Server-Betriebssysteme mit einem hohen Marktanteil dominiert. In der Untersuchung werden fünf Risiken benannt, die aus dieser Abhängigkeit folgen:

- eingeschränkte Informationssicherheit,
- rechtliche Unsicherheit,
- unkontrollierbare Kosten,
- eingeschränkte Flexibilität und
- fremdgesteuerte Innovation.

Für die Landesverwaltung ist von einer ähnlich starken Abhängigkeit auszugehen, so dass diese Risiken auch hier bestehen dürften. Im Rahmen der Prüfung von Alternativen zu Windows 10 und MS Office 2016 hätten diese Risiken berücksichtigt werden müssen. Dies ist unterblieben.

Das Energieministerium sollte die Abhängigkeit der Landesverwaltung von Softwareanbietern analysieren und insbesondere die o. g. Risiken bewerten und dem Landtag hierzu zu berichten.

2 Datenschutz und Informationssicherheit

(138) Seit dem Ende des erweiterten Supports für Windows 7 am 14. Januar 2020 werden keine Sicherheitsupdates mehr bereitgestellt, sofern nicht ein gesonderter Vertrag hierüber mit Microsoft geschlossen wird.

Alle nach dem 14. Januar 2020 durch die Landesverwaltung noch mit Windows 7 betriebenen Systeme sind dadurch anfälliger für Sicherheitsrisiken und Schadsoftware. Datenschutz und Informationssicherheit können nicht mehr gewährleistet werden. Da erst in 2019 mit der Einführung von Windows 10 begonnen wurde, ist davon auszugehen, dass Systeme noch nach diesem Stichtag mit Windows 7 betrieben wurden oder noch betrieben werden.

Der Landesrechnungshof kritisiert, dass mit der Ablösung von Windows 7 zu spät begonnen wurde und dadurch Sicherheitsrisiken in Kauf genommen wurden oder noch werden.

(139) Das Energieministerium teilte mit, dass mit Microsoft ein Vertrag über die Verlängerung des Supports für Windows 7 geschlossen worden sei. Die beschriebene erhöhte Anfälligkeit für Sicherheitsrisiken und Schadsoftware bestehe somit nicht. Es sei daher unzutreffend, dass der Datenschutz und die Informationssicherheit nicht mehr gewährleistet werden könnten.

(140) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Er weist aber darauf hin, dass bei einer rechtzeitigen Migration vor dem Ende des regulären Supports Mehrausgaben aufgrund des zusätzlichen Vertrags mit Microsoft vermeidbar gewesen wären.

(141) Das Justizministerium führte aus, dass eine Verlängerung der Lizenzen von Windows 7 zu doppelt so hohen Lizenzkosten pro Arbeitsplatz – und damit im Justizbereich zu jährlichen Mehrkosten i. H. v. ca. 450.000 Euro netto – geführt hätte. Daher habe es sich für eine schnelle Einführung von Windows 10 entschieden. Für die in der Landesverwaltung noch betriebenen Arbeitsplätze mit Windows 7 dürften entsprechend hohe Ausgaben anfallen.

(142) Microsoft führt zum Betriebssystem Windows 10 aus, dass Daten von Geräten mit diesem Betriebssystem oder aus Interaktionen der Benutzer solcher Geräte gesammelt werden. Dabei kann es sich auch um personenbezogene Daten gem. Art. 4 Abs. 1 Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) handeln. Das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) hat die Telemetriekomponenten analysiert mit dem Ergebnis, dass darüber Diagnose- und Nutzungsdaten in die USA übertragen werden.

Mittlerweile deuten Untersuchungen des Bayerischen Landesamts für Datenschutzaufsicht daraufhin, dass Windows 10 Enterprise unter Laborbedingungen technisch so betrieben werden kann, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit eine unkontrollierte Datenausleitung unterbunden werden kann. Ein Nachweis für den Praxisbetrieb wurde noch nicht erbracht.

(143) Das niederländische Ministerium für Justiz und Sicherheit hat eine Datenschutzfolgeabschätzung zum Einsatz von Microsoft Office ProPlus (Office 2016 MSI und Office 365 CTR) durchführen lassen. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass Microsoft systematisch, in großem Umfang und verdeckt Daten über die individuelle Nutzung von Word, Excel, Power-Point und Outlook sammelt. Microsoft bietet keine Wahl in Bezug auf die Datenmenge, die Möglichkeit, die Sammlung auszuschalten, oder die Möglichkeit, zu sehen, welche Daten gesammelt werden, da der Datenstrom verschlüsselt ist. Microsoft speichert die Daten bis zu 18 Monate, wenn Microsoft es für notwendig hält, sogar länger.

(144) Das Ausleiten von Daten an Unbefugte ist grundsätzlich unzulässig. Bevor Betriebssysteme und Office-Anwendungen wie Windows 10 und MS Office 2016 oder 2019 eingesetzt werden, ist insbesondere sicherzustellen, dass:

- bei der Verarbeitung personenbezogener Daten die DS-GVO eingehalten wird,
- behördliche Angelegenheiten, deren Geheimhaltung durch Gesetz oder dienstliche Anordnungen vorgeschrieben oder ihrer Natur nach erforderlich ist (Dienstgeheimnis) und zum persönlichen Lebensbereich gehörende Geheimnisse oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse Dritter (Privatgeheimnis) vor einer unzulässigen Übermittlung an unbefugte Dritte geschützt sind,
- sonstige spezialgesetzliche Regelungen zur Wahrung von Geheimnissen und Datenschutz eingehalten werden und
- die Vertraulichkeit aller verarbeiteten Informationen im Rahmen des BSI-Grundschutzes gewahrt ist.

Das Energieministerium sollte dies bei der Definition von Anforderungen an Betriebssysteme und Office-Anwendungen berücksichtigen. Die Ministerien haben dies für ihren Geschäftsbereich sicherzustellen.

Bei der Datenspeicherung durch US-amerikanischen Firmen ist zudem zu beachten, dass eine Speicherung von Daten auf Servern US-amerikanischer Firmen aufgrund des US-Cloud-Act⁴¹ nicht DS-GVO-konform erfolgen kann, auch wenn die Daten auf Servern außerhalb der USA gespeichert werden.

(145) Das Justizministerium wies darauf hin, dass es keinen unveränderten Windows 10-Client einsetze. Vielmehr werde die DVZ M-V GmbH damit beauftragt, alle festgestellten Risiken und Sicherheitsbedenken zu betrachten und Maßnahmen zu ergreifen, die für einen si-

⁴¹ Der CLOUD-Act (Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act) verpflichtet US-Unternehmen dazu, den US-Behörden Zugriff auf alle Daten zu ermöglichen, auf die das Unternehmen selbst auch Zugriff hat. Den US-Behörden muss der Zugriff auf unternehmenseigene Daten auch dann gewährt werden, wenn die Daten auf Servern außerhalb der USA gespeichert werden.

chereinsatz des Betriebssystems – im Hinblick auf IT-Sicherheit und Datenschutz – erforderlich seien. Im Ergebnis werde in der Justiz ein Betriebssystem eingesetzt, das „*allen Anforderungen nach dem Stand der Technik gerecht wird*“.

(146) Der Landesrechnungshof begrüßt die ergriffenen Maßnahmen. Er weist aber darauf hin, dass das Justizministerium verantwortlich bleibt für Daten- und Geheimschutz sowie Informationssicherheit. Während sich für Windows 10 erste Lösungen abzeichnen, bestehen hinsichtlich des Einsatzes von MS Office ab der Version 2016 weiterhin erhebliche Bedenken.

(147) Der Landesrechnungshof hatte den Ministerien empfohlen:

- beim Einsatz von Windows 10 unter Verwendung des Prüfschemas der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder für jede Verarbeitungstätigkeit festzustellen, ob und welche personenbezogenen Daten an Microsoft übertragen werden und auf welcher Rechtsgrundlage eine Übermittlung datenschutzrechtlich zulässig ist,
- für den Einsatz von MS Office ab Version 2016 das Prüfschema analog anzuwenden,
- durch nachprüfbare Maßnahmen des technisch-organisatorischen Datenschutzes eine unzulässige Datenübermittlung auszuschließen,
- verbleibende Restrisiken zu bewerten und ggf. durch eine Entscheidung der Hausleitung zu übernehmen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Energieministerium und die Beauftragte der Landesregierung für Informationstechnik hierbei koordinierend und steuernd für die gesamte Landesverwaltung tätig werden.

(148) Das Energieministerium teilte mit, dass es über den Lenkungsausschuss Digitalisierung die erforderlichen Maßnahmen koordinieren werde.

(149) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(150) Das Justizministerium führte ergänzend aus, dass es für die Haushaltsjahre 2020/2021 keine Verstärkungsmittel erhalten habe, sondern das Finanzministerium in die Umsetzung von Verpflichtungsermächtigungen von Titel 1108 971.01 „Global veranschlagte Ausgaben zum Ausgleich dringlicher Mehrbedarfe“ zum Titel 0901 MG 59 812.16 „Ausstattung der Gerichte und Staatsanwaltschaften der Kapitel 0902, 0906, 0907, 0908, 0909 mit Verfahren und Geräten der Info-Technik“ eingewilligt habe. Die Finanzierung der Verpflichtungsermächtigungen erfolge aus verfügbaren Haushaltsmitteln.

(151) Das Justizministerium verfügte zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht über die notwendigen Ermächtigungen, Verpflichtungen für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 eingehen zu können. Es war daher darauf angewiesen, Verpflichtungsermächtigungen aus dem Kapitel 1108 „Verstärkungsmittel“ in Anspruch zu nehmen. Dies deutet darauf hin, dass das Justizministerium die Migration auf Windows 10 und MS Office 2016/2019 nicht so rechtzeitig geplant hat, dass es die dafür notwendigen Haushaltsmittel (einschließlich Verpflichtungsermächtigungen) im Rahmen der Haushaltsaufstellung im Kapitel 0901 veranschlagen konnte. Da das Lebenszyklusende für Windows 7 schon seit der Einführung des Produktes bekannt ist, hätten die erforderlichen Haushaltsmittel im Haushaltsaufstellungsverfahren veranschlagt werden müssen.

4 Umsetzung rechtlicher Voraussetzungen für E-Government und IT-Einsatz in der Landesverwaltung

(152) Der Landesrechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit kritisiert, dass die Landesregierung mit der Umsetzung von Vorgaben des E-Government-Gesetzes Mecklenburg-Vorpommern (EGovG M-V), bundesrechtlicher Vorgaben durch das Onlinezugangsgesetz (OZG) und europarechtlicher Vorgaben im Verzug ist. Gefordert sind insoweit vor allem das Energieministerium als die für ressortübergreifende IT-Angelegenheiten zuständige oberste Landesbehörde und die Beauftragte der Landesregierung für Informationstechnik. Einige Umsetzungsdefizite sind in Tabelle 11 zusammengestellt.

Tabelle 11: Beispiele für Umsetzungsdefizite im Bereich E-Government

Maßnahme	Frist	Grundlage
<ul style="list-style-type: none"> IT-Richtlinie als Ersatz für die bereits am 22. Juli 2007 außer Kraft getretenen IT-Richtlinien und den daraus abgeleiteten IT-Strukturrahmen (Stand 29. August 2005) als Grundlage für IT-Beschaffungen Architekturen und Standards nach dem Stand der Technik als Grundlage für die Weiterentwicklung und die Beschaffung von Informationstechnik für die gesamte Landesverwaltung Festlegung strategischer Ziele des E-Governments und der E-Government-Basisdienste Regelung von Verfahren und Prozessen zur zentralen Steuerung und Abstimmung zwischen den Ressorts 	seit 22. Juli 2007	§ 15 Abs. 2 EGovG M-V, in Kraft getreten am 25. April 2016
<ul style="list-style-type: none"> Einführung eines einheitlichen datenschutz- und ISM-konformen IT-Arbeitsplatzes; Ersatz für das im Jahr 2014 gescheiterte IT-Grundsystem; MV-PC 	seit 2008	§ 16 Abs. 3 Nr. 2 EGovG M-V Kabinettsbeschluss 09/08
<ul style="list-style-type: none"> Beschaffung eines E-Akte-Nachfolgers und Einführung der E-Akte im nachgeordneten Bereich 	bis 1. Januar 2020	§ 10 Abs. 1 EGovG M-V
<ul style="list-style-type: none"> Rechtsverordnung zu Datenaustauschstandards und allgemeinen technisch-organisatorischen Regelungen zur Kompatibilität verschiedener Verfahren für die elektronische Aktenführung 	seit 25. April 2016; umgesetzt zum 1. Januar 2020	§ 10 Abs. 2 EGovG M-V
<ul style="list-style-type: none"> Umsetzung der EU-Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung in Landesrecht ggf. darüber hinausgehende Regelungen, z. B. hinsichtlich der Verpflichtung zur elektronischen Rechnungserstellung für öffentliche Auftragnehmer 	bis 18. April 2020	E-Rechnungsrichtlinie
<ul style="list-style-type: none"> Regelungen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, z. B. hinsichtlich der Bereitstellung und Nutzung eines Verwaltungsportals und zu den Nutzerkonten, Benennung öffentlicher Stellen für die Einrichtung und Registrierung von Nutzerkonten 	vollständige Umsetzung OZG bis 2022	§§ 1, 7 OZG
<ul style="list-style-type: none"> Schaffung der Voraussetzungen für schriftformersetzende elektronische Kommunikation Sicherstellung der Beweiskraft elektronischer Dokumente organisatorische und technische Umsetzung der Vorgaben der eIDAS-Verordnung für elektronische Signierung durch die Behörden der Landesverwaltung und zur Prüfung elektronischer Signierungen, Schaffung Vertrauensdienstestruktur 	2018	§ 3a VwVfG M-V, § 371a ZPO, eIDAS-Verordnung, eIDAS-Durchführungsgesetz

Quelle: Eigene Erhebungen und Darstellung.

(153) Der Landtag hatte zu der Kritik des Landesrechnungshofes im Landesfinanzbericht 2019 beschlossen, dass das Energieministerium

- zeitnah eine IT-Richtlinie erlassen und IT-Standards landesweit verbindlich festlegen soll⁴² sowie
- funktionale und wirtschaftliche Anforderungen für IT-Arbeitsplätze in der Landesverwaltung festlegen und einen standardisierten IT-Arbeitsplatz (MV-PC) einschließlich der für einen wirtschaftlichen Betrieb notwendigen Dienstleistungen definieren soll.⁴³

Für die Umsetzung des OZG stehen noch rd. zweieinhalb Jahre zur Verfügung, dennoch sieht der Landesrechnungshof Risiken hinsichtlich einer fristgemäßen Umsetzung.⁴⁴

(154) Das Energieministerium führte aus, Tabelle 11 suggeriere irreführend eine hohe Zahl an vermeintlichen „*Umsetzungsdefiziten*“, obwohl in den meisten Fällen keine konkrete Umsetzungspflicht bzw. -frist bestehe bzw. die Umsetzungsfrist in der Zukunft liege. Ungeachtet dessen werde die Dringlichkeit der genannten Aufgaben nicht bestritten.

(155) Soweit der Landesrechnungshof in Tabelle 11 den Erlass des E-Government-Gesetzes als Fristbeginn setzt, geschieht dies, weil damit erstmalig eine gesetzliche Grundlage geschaffen worden ist. Die Notwendigkeit dieser Maßnahmen hatte der Landesrechnungshof schon vorher gesehen und ein Handeln des zuständigen Ministeriums angemahnt.⁴⁵ Die Umsetzungsdefizite bestehen daher schon seit vielen Jahren und damit deutlich länger als in der Tabelle angegeben.

(156) Die Umsetzungsdefizite umfassen nicht nur eine zeitliche Dimension. Bei den Maßnahmen handelt es sich um Grundvoraussetzungen für die Digitalisierung der Landesverwaltung und die Schaffung digitaler Angebote für Bürger und Unternehmen. Der Landesrechnungshof sieht in diesen Umsetzungsdefiziten eine wichtige Ursache für die Verzögerungen bei der Digitalisierung der Landesverwaltung und der Umsetzung des OZG.

Eine frühzeitige Umsetzung dieser Maßnahmen hätte auch bei den Kontakteinschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie den Umstieg auf flexiblere Arbeitsmöglichkeiten unabhängig von der Präsenz im Büro wesentlich erleichtert. Das Energieministerium sollte daher bei der

⁴² Vgl. Beitrag VI.2 „Entschlüsseungen des Landtags zum Beitrag ‚Regulatorische Voraussetzungen für E-Government und IT-Einsatz in der Landesverwaltung‘“.

⁴³ Vgl. Beitrag VI.5 „Entschlüsseungen des Landtags zum Beitrag Entschlüsseung des Landtages zum Beitrag „Einsatz von DVZ-Beschäftigten in der Landesverwaltung“.

⁴⁴ Vgl. Beitrag III.6 „Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und der Verordnung über das einheitliche digitale Zugangstor für EU-Staaten durch die Landesverwaltung“.

⁴⁵ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2011): Jahresbericht 2011 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2011, Tzn. 120 ff., Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tzn: 191 ff., Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, Tzn. 244 ff., Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2016): Jahresbericht 2015 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2015, Tzn. 132 ff. und 139ff., Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 90 ff. sowie z. B. in regelmäßigen Gesprächen mit dem Ministerium sowie in Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen u. ä.

Festlegung von Architekturen und Standards sowie der Einführung eines zentral verwalteten IT-Arbeitsplatzes auch die Krisenreaktionsfähigkeit berücksichtigen.

(157) Zum zentral verwalteten IT-Arbeitsplatz verwies das Energieministerium darauf, dass das Kabinett in seiner Sitzung am 9. September 2014 den Abschlussbericht des Innenministeriums zur Pilotierung des IT-Grundsystems auf Basis seines Beschlusses 09/08 zur Kenntnis genommen und beschlossen habe, das IT-Grundsystem nicht landesweit auszurollen.

(158) Der Kabinettsbeschluss war eine Reaktion auf die erheblichen Mängel und Defizite bei der Einführung des IT-Grundsystems.⁴⁶ Damit wurde nicht die Notwendigkeit eines zentral verwalteten IT-Arbeitsplatzes in Abrede gestellt, vielmehr zeigen Situationen wie die Coronakrise die Notwendigkeit eines einheitlichen, flexiblen und offenen IT-Arbeitsplatzes, welcher auf einer robusten Architektur basiert.

(159) Das Energieministerium führte weiter aus, dass die Einordnung des aktuellen Umsetzungsstandes des Onlinezugangsgesetzes als „Umsetzungsdefizit“ mit Blick auf die Umsetzungsfrist zum 31. Dezember 2022 deutlich verfrüht erscheine. Die Schaffung erster rechtlicher Rahmenbedingungen erfolge in Kürze mit der laufenden Änderung des E-Government-Gesetzes. Im Übrigen erfolge die Umsetzung in enger Abstimmung mit dem IT-Planungsrat und auf der Grundlage von dessen Beschlüssen. Diese Abstimmung möge in der Anfangsphase der Umsetzung mehr Zeit benötigen, verspreche aber auch qualitativ bessere Ergebnisse und eine zügigere Umsetzung in den späteren Phasen.

(160) Angesichts der Komplexität des Vorhabens und der sich derzeit abzeichnenden Probleme bei der Umsetzung⁴⁷ sieht der Landesrechnungshof ein hohes Risiko, dass die Vorgaben des OZG nicht fristgemäß umgesetzt werden können.

1 Umsetzung von Landesrecht

1.1 E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern

1.1.1 Einführung der E-Akte in den nachgeordneten Landesbehörden

(161) Gemäß § 10 Abs. 1 EGovG M-V i. V. m. Art. 3 Abs. 3 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltungstätigkeit in Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes sollen die Behörden ihre Akten ab dem 1. Januar 2020 elek-

⁴⁶ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2011): Jahresbericht 2011 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2011, Tzn. 120 ff. und Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tzn. 191 ff.

⁴⁷ Vgl. Beitrag III.6 „Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und der Verordnung über das einheitliche digitale Zugangstor für EU-Staaten durch die Landesverwaltung“.

tronisch führen. Das Energieministerium führt hierzu ein landeseinheitliches IT-Verfahren ein.

Mit der Einführung einer E-Akte für den nachgeordneten Bereich der Landesverwaltung und als Erneuerung der derzeit in den Ministerien eingesetzten E-Akte ist das Energieministerium in Verzug. Um die Lücke im nachgeordneten Bereich kurzfristig zu schließen, beabsichtigt das Energieministerium, zusätzliche Lizenzen für das zur Ablösung vorgesehene Altsystem zu beschaffen und zunächst dieses einzuführen.

Die fehlende E-Akte verzögert bei den nachgeordneten Behörden Digitalisierungsprojekte und erhöht den Verwaltungsaufwand, insbesondere in Bereichen, in denen bereits jetzt Verwaltungsabläufe nahezu vollständig elektronisch umgesetzt sind bzw. aufgrund von Rechtsvorschriften elektronisch durchgeführt werden müssen (z. B. zentrale Beschaffungsstelle des Landes im Landesamt für innere Verwaltung).

Der Landesrechnungshof kritisiert die nicht fristgerechte Umsetzung der Verpflichtung aus § 10 Abs. 1 E-GovG M-V. Die durch das Energieministerium angestrebte Übergangslösung birgt das Risiko zusätzlicher Ausgaben, die bei einer zeitgemäßen Umsetzung der seit 2016 bestehenden Verpflichtung vermeidbar gewesen wären.

(162) Das Energieministerium führte aus, dass das Inkrafttreten des § 10 Abs. 1 Satz 1 E-Government-Gesetz am 1. Januar 2020 keine Pflicht zur Einführung der E-Akte in allen Behörden begründe. Die Einführung der E-Akte läge im Ermessen der Behörden.

Die bereits vorbereitete Ausschreibung für ein neue E-Akte sei Anfang 2019 gestoppt worden, um eine Fehlinvestition aufgrund zu hoher und teils inkompatibler Anforderungen zu vermeiden. Es sei vorgesehen, alle Lizenzen der derzeit genutzten Software DOMEA über den gesamten möglichen Lebenszyklus weiterzunutzen. Behörden, die übergangsweise noch mit der alten E-Akte ausgestattet würden, müssten diese über den vollen Lebenszyklus nutzen, d. h. mindestens bis zu dem Zeitpunkt, zu dem eine Migration auf eine neue Version erforderlich wäre.

(163) Die Einführung der E-Akte liegt nicht im freien Ermessen der Behörden. Der Gesetzgeber hat die Einführung einer E-Akte als Regelfall vorgesehen, von dem nur beim Vorliegen wichtiger Gründe oder bei Unwirtschaftlichkeit abgewichen werden darf. Aber auch im Übrigen hätte das Energieministerium zum 1. Januar 2020 eine technische Lösung bereitzustellen gehabt – für diejenigen Behörden, die zu diesem Datum eine E-Akte hätten einführen wollen.

Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht des Energieministeriums, Fehlinvestitionen zu vermeiden und verweist auf die dringende Notwendigkeit der Einführung einer E-Akte als

zentralen Baustein in den Digitalisierungsprojekten der Landesverwaltung. Die bisher genutzte E-Akte kann als Übergangslösung eingeführt und bis zum Ende des Lebenszyklus genutzt werden.

1.1.2 Landesverordnung über Datenaustauschstandards

(164) Gemäß § 10 Abs. 2 EGovG M-V wird die Landesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung Bestimmungen zu Datenaustauschstandards und allgemeinen technisch-organisatorischen Regelungen zur Kompatibilität verschiedener Verfahren für die elektronische Aktenführung zu treffen. Der Landesrechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit, insbesondere im Hinblick auf die verpflichtende Einführung von elektronischen Akten in der Landesverwaltung und den Kommunen, den Erlass dieser Rechtsverordnung angemahnt.

(165) Das Energieministerium hat die Landesverordnung über Datenaustauschstandards am 7. Januar 2020 erlassen. Sie ist mit Wirkung vom 16. Januar 2020 in Kraft getreten.

Der Landesrechnungshof kritisiert, dass die Rechtsverordnung erst nach Ablauf der Frist zur Einführung elektronischer Akten (vgl. Tz. 161) erlassen wurde. Auch wenn das Energieministerium im nachgeordneten Bereich der Landesverwaltung entgegen § 10 Abs. 1 EGovG M-V bisher noch keine elektronischen Akten eingeführt hat, fehlte es an einer rechtlichen Regelung der Datenaustauschstandards für die Einführung elektronischer Akten in den Gemeinden, Ämtern und Landkreisen sowie den sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

(166) In der Rechtsverordnung sollen Datenaustauschformate und allgemeine technisch-organisatorische Regelungen zur Kompatibilität der verschiedenen Verfahren geregelt werden, um eine landesweite Weiterverwendbarkeit durch andere Behörden und Gerichte sicherzustellen. Dazu müssen verschiedene Behörden und Gerichte unabhängig von der eingesetzten Hard- und Software zusammenarbeiten können (Grundsätze der Interoperabilität und Offenheit). Als Standard geeignet sind daher nur Formate, die offen oder offengelegt und gesetzlich normiert oder verbindlich standardisiert sind.

In der Rechtsverordnung sind auch Dateiformate aufgenommen, die nicht oder nicht uneingeschränkt offen sind, z. B.:

- Anstelle des herstellerneutralen, rechtlich und technisch zugänglichen, abwärtskompatiblen und durch den IT-Planungsrat anerkannten OpenDocumentFormat (ODF) wird für die Landesverwaltung verbindlich das Office Open XML Format (OOXML) der Firma Microsoft vorgeschrieben. Das uneingeschränkt offene ODF-Format wird für die Landes- und Kommunalverwaltung nur zur Anwendung empfohlen.

- Für E-Mails wurde für die Landesverwaltung verbindlich das Microsoft Message-Dateiformat (MSG) vorgeschrieben. Hierbei handelt es sich um ein nicht-offenes herstellerabhängiges Format, dass für alle, die nicht das Produkt der Firma Microsoft nutzen, nicht ohne weiteren technischen Aufwand lesbar gemacht werden kann und als Standard daher diskriminierend und vergaberechtlich unzulässig ist.

Aus der Rechtsverordnung ergibt sich, dass diese Festlegungen zukünftig auch für die – bisher noch nicht festgelegten IT-Landesstandards – gelten sollen.

(167) Der Landesrechnungshof kritisiert, dass Formate als verbindlich definiert werden, die den Grundsätzen von Interoperabilität und Offenheit nicht entsprechen. Eine uneingeschränkte Verkehrsfähigkeit und Archivfähigkeit der in diesen Formaten gespeicherten Dokumente ist nicht gegeben. Zudem ergibt sich ein Widerspruch für Landesverwaltung aus der Verpflichtung auf das OOXML-Format bei gleichzeitiger Empfehlung des ODF-Formats.

(168) Nicht alle Datenaustauschstandards werden für die Kommunalverwaltungen zur verbindlichen Anwendung festgeschrieben.

(169) Der Landesrechnungshof kritisiert, dass nicht alle Standards verpflichtend vorgegeben werden. Einheitliche Datenaustauschstandards können die Weiterverwendbarkeit durch andere Behörden und Gerichte nur sicherstellen, wenn sie von allen verpflichtend angewendet werden müssen. Andernfalls handelt es sich nicht um Austauschstandards, da eben genau der Austausch nicht sichergestellt ist.

(170) Das Energieministerium teilte mit, dass die Zusammenarbeit von Behörden und Gerichten mit dem MSG-Standard möglich sei, da es sich ohnehin um den de-facto Standard für den Mailverkehr der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik handele. Die Weiterverwendbarkeit sei in der Praxis gegeben.

(171) IT-Landesstandards sind grundlegende Techniken (Protokolle, Schnittstellen, Daten- und Austauschformate) und konkrete funktionale Anforderungen im Sinne der Vereinheitlichung und Kompatibilität der Informationstechnik.⁴⁸ Ein Standard setzt daher voraus, dass die grundlegende Technik durch eine Standardisierungsorganisation als Standard empfohlen wird und sich die Nutzer auf deren Anwendung verbindlich einigen bzw. seine Anwendung verbindlich vorgegeben wird, z. B. durch Beschlüsse des IT-Planungsrats. Das MSG-Format unterliegt keinerlei Kontrolle einer Standardisierungsorganisation wie bspw. ISO- oder RFC-

⁴⁸ Vgl. Drs. 6/4636, S. 49.

Standards.⁴⁹ Das Format ist auch nicht durch Beschluss des IT-Planungsrats zum Standard erklärt worden.

Eine faktische weitverbreitete Nutzung etabliert noch keinen Standard. Der Begriff „de-facto-Standard“ ist keine Kategorie einschlägiger Regelungen.

(172) Die gemäß § 11 Abs. 2 und § 15 Abs. 1 EGovG M-V festzulegenden Standards sollen offen, hersteller- und produktneutral sein⁵⁰ und müssen sicherstellen, dass die allgemeinen Grundsätze für IT-Standards (insbesondere Wirtschaftlichkeit, Offenheit, Interoperabilität, Sicherheit)⁵¹ sowie die Grundsätze der Aktenführung (insbesondere Authentizität, Integrität, Vertraulichkeit, Verfügbarkeit, Lesbarkeit, Verkehrsfähigkeit) eingehalten werden.

Bei der Nutzung von MSG werden diese Grundsätze nicht eingehalten. MSG ist ein herstellereinspezifisches Format der Firma Microsoft und damit nicht produkt- und herstellereinsneutral sowie offen. Empfänger, die die zugehörige kostenpflichtige E-Mail-Software nicht nutzen, können die Lesbarkeit und Verkehrsfähigkeit ohne weitere technische Voraussetzungen nicht ermöglichen. Die Pflege sowohl des Formats als auch der zur Lesbarmachung erforderlichen Software sind stets vom Hersteller abhängig.

Lesbarkeit und Verkehrsfähigkeit sind über die gesamte Dauer der Langzeitaufbewahrung sicherzustellen.

(173) Weiterhin teilte das Energieministerium mit, dass es die Einschätzung des Landesrechnungshofes nicht teile, dass die Verwendung des MSG-Formats diskriminierend und vergaberechtlich unzulässig sei.

(174) Öffentliche Aufträge werden im Wettbewerb, im Wege transparenter Verfahren und unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit vergeben. Die Teilnehmer an einem Vergabeverfahren sind gleich zu behandeln. Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und Innovation sowie mittelständische Interessen berücksichtigt.⁵²

Werden hersteller- bzw. produktspezifische, nicht vollständig offengelegte Formate als Standard definiert, impliziert dies, dass die darauf beruhenden Produkte eines bestimmten Herstellers beschafft werden müssen, da andernfalls der Standard nicht eingehalten werden kann. Ein Wettbewerb wird dadurch ausgeschlossen. Die o. g. Grundsätze der öffentlichen Auftragsvergabe können nicht zur Wirkung kommen.

⁴⁹ Eine ISO-Norm ist eine durch die Internationale Organisation für Normung herausgegebene Norm. Die Requests For Comments (RC) sind eine Sammlung durchnummerierter Dokument, die von der Internet Engineering Task Force herausgegeben werden.

⁵⁰ Vgl. Drs. 6/4636, S. 49.

⁵¹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2016): Jahresbericht 2015 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2015, Tzn. 153 ff.

⁵² § 97 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, § 2 Unterschwellenvergabeordnung.

Wie bereits ausgeführt, handelt es sich bei MSG um ein herstellerspezifisches Format der Firma Microsoft zur Nutzung für das Produkt Outlook, welches durch die Produkte anderer Hersteller nicht verarbeitet oder behelfsmäßig nur durch Nachahmung (Emulation) angezeigt werden kann. Das Umwandeln und Speichern von E-Mails in das sowie das Verwalten von E-Mails im MSG-Format ist durch Programme anderer Hersteller nicht möglich. Damit sind alle anderen Hersteller und Anbieter außer Microsoft von der Auftragsvergabe ausgeschlossen, wenn die Verwendung von MSG als Standard verbindlich vorgegeben ist. Die Definition als Standard verstößt gegen die Grundsätze der öffentlichen Auftragsvergabe.

Damit die IT-Landesstandards als Grundlage für Leistungsbeschreibungen bei öffentlichen Auftragsvergaben herangezogen werden können, sollten sie nicht auf bestimmte Produkte, Marken, Erzeugnisse und Verfahren verweisen. Ausnahmsweise können diese als Referenz ausgewiesen werden, wenn die zugrundeliegenden Protokolle, Schnittstellen, Daten- und Austauschformate vollständig offengelegt sind, so dass auch andere Wettbewerbsteilnehmer Produkte anbieten können, die den Standard uneingeschränkt erfüllen.

(175) Das Energieministerium führte weiter aus, dass es die gleichzeitige Empfehlung von ODF und Verpflichtung von OOXML sowie den Umfang der Verpflichtung der Kommunen überprüfen und gegebenenfalls korrigieren werde.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Energieministerium beabsichtigt, die gleichzeitige Empfehlung von ODF und Verpflichtung von OOXML sowie den Umfang der Verpflichtung der Kommunen zu überprüfen und ggf. zu korrigieren.

Die gem. §§ 11 Abs. 2 und 15 Abs. 1 EGovG M-V festzulegenden Standards sind für den jeweiligen Nutzerkreis verbindlich vorzugeben.

1.2 IT-Beschaffung auf der Basis des IT-Strukturrahmens für die Landesverwaltung

(176) Gemäß § 2 Abs. 1 i. V. m. Anlage 1 Datenverarbeitungszentrumsgesetz beschafft die DVZ M-V GmbH für die Landesverwaltung Informations- und Kommunikationstechnik nach dem IT-Strukturrahmen für die Landesverwaltung (ITSR-MV).

(177) Der ITSR-MV hat den Bearbeitungsstand 29. August 2005. Die darin enthaltene Standardisierung als Grundlage der Beschaffung entspricht nicht dem Stand der Technik. Bedarfsgerechte Beschaffungen durch die DVZ M-V GmbH sind daher nicht gesichert. Eine wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln ist nicht gewährleistet.

(178) Das Energieministerium sollte zeitnah die rechtlichen Grundlagen für die zentrale Beschaffung durch die DVZ M-V GmbH überarbeiten und Standards festlegen.

2 Umsetzung von EU-Recht

2.1 Umsetzung der eIDAS-Verordnung

(179) Die Möglichkeiten, elektronische Dokumente schriftformersetzend signieren und die Identität der Verfasser elektronischer Dokumente prüfen zu können, sind zentrale Voraussetzungen für die Umsetzung von § 3a Verwaltungsverfahrensgesetz Mecklenburg-Vorpommern und für die Beweiskraft elektronischer Dokumente gem. § 371a Zivilprozessordnung. Es handelt sich um eine zentrale Komponente des E-Governments. Dazu sind die eIDAS-Verordnung und das dazu erlassene eIDAS-Durchführungsgesetz umzusetzen. Das Energieministerium muss die organisatorischen und technischen Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Behörden elektronische Signaturen erstellen können und die Empfänger diese durch Nutzung eines Vertrauensdienstleisters überprüfen können. Umgekehrt müssen die Behörden elektronische Signaturen von Antragstellern oder Nutzern prüfen können, um deren Identität bestätigt zu bekommen und elektronische Dokumente (z. B. Anträge) schriftformersetzend entgegennehmen zu können.

Da diese Voraussetzungen bisher nicht geschaffen wurden, können bisher weder die Bürger über das Serviceportal schriftformersetzend elektronische Dokumente einreichen, noch die Behörden Bescheide oder sonstige der Schriftform bedürftige Dokumente elektronisch erlassen bzw. erstellen.

(180) Das Energieministerium führte aus, dass die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für den Schriftformersatz und die Umsetzung der eIDAS-Verordnung im Rahmen der weiteren Entwicklung des MV-Serviceportals geschaffen würden.

(181) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Die fehlenden technischen und organisatorischen Voraussetzungen für den Schriftformersatz und die Umsetzung der eIDAS-Verordnung sind eine wesentliche Ursache dafür, dass schriftformbedürftige Verwaltungsleistungen derzeit nicht durchgehend elektronisch angeboten werden können (Antragstellung, Abgabe von Erklärungen, Erlass von Verwaltungsakten) und somit nicht sichergestellt ist, dass die Ziele des OZG erreicht werden.

2.2 Dienstleistungsrichtlinie und Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen

(182) Die EU-Dienstleistungsrichtlinie war bis zum 28. Dezember 2009 in nationales Recht umzusetzen. Gemäß Art. 8 EU-Dienstleistungsrichtlinie haben die Mitgliedsstaaten sicherzustellen, dass alle Verfahren und Formalitäten, die die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen, problemlos aus der Ferne und elektronisch über den be-

treffenden einheitlichen Ansprechpartner oder bei der betreffenden zuständigen Behörde abgewickelt werden können. Gemäß Art. 57a EU-Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, die bis zum 20. Oktober 2007 umzusetzen war, gilt dies auch für alle unter diese Richtlinie fallenden Angelegenheiten. Nach Auffassung der EU-Kommission bedingt eine Abwicklung „auf elektronischem Weg“, dass der gesamte Verfahrensablauf (Erstbeantragung/Einreichung von Dokumenten, Zahlung etwaiger Verwaltungsgebühren, Antwort der Behörde) über öffentlich zugängliche Kommunikationsnetze abgewickelt werden kann. Ein Verstoß dagegen liege vor, wenn die Nutzenden ein physisches Dokument erstellen müssen (z. B. ein heruntergeladenes PDF-Formular, welches von Hand auszufüllen und per Post zu versenden ist).

(183) Die EU-Kommission hatte 2019 alle EU-Mitgliedstaaten aufgefordert, Mängel im Zusammenhang mit der Umsetzung der beiden Richtlinien zu beheben. Zu diesen Mängeln zählen insbesondere die Verfügbarkeit und Qualität von Onlineinformationen über die Anforderungen und Verfahren für Dienstleister und Angehörige reglementierter Berufe, den Zugang zu Online-Verfahren und den Abschluss dieser Verfahren sowie die Einhaltung der EU-Verordnung über elektronische Identifizierung (Umsetzung der eIDAS-Verordnung⁵³). In Mecklenburg-Vorpommern kritisierte die Kommission insbesondere, dass Art. 57a der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in Bezug auf den Beruf des Architekten nicht ausdrücklich umgesetzt wurde. Die Landesregierung wollte der Beanstandung kurzfristig abhelfen.

(184) Das Wirtschaftsministerium verwies darauf, dass das Energieministerium die für die Verfahrensabwicklung und elektronische Kommunikation notwendigen Portale bereitzustellen habe. Die gemäß Art. 7 Dienstleistungsrichtlinie elektronisch bereitzustellenden Informationen seien verfügbar. Soweit Verfahren keine Bescheiderstellung und keine Zahlung von Verwaltungsabgaben vorsehen, seien sie vollständig aus der Ferne abwickelbar. Die Umsetzung der Abwicklung von Zahlungen und der elektronischen Bescheiderstellung sei für 2020 geplant. Hinsichtlich der Anerkennung der Berufsqualifikation von Architekten und Ingenieuren würden derzeit abschließende Arbeiten durchgeführt, so dass die Verfahren dann vollständig aus der Ferne abgeschlossen werden könnten.

Das Energieministerium hat hierzu ausgeführt, dass die bemängelte nicht durchgängige Verfügbarkeit elektronischer Verwaltungsverfahren im Zuge der laufenden Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes sukzessive behoben werde. Das Ministerium sei zuständig für die ressortübergreifenden Fragen und in Bezug auf das Themenfeld „Bauen und Wohnen“. Im

⁵³ EU-Verordnung Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments, im Juli 2016 in Kraft getreten. Seit 2018 ist die gegenseitige Anerkennung elektronischer Identitätsnachweise verbindlich.

Übrigen seien die jeweiligen Fachressorts zuständig. Hinsichtlich der Umsetzung des Art. 57a Berufsqualifikationsanerkennungsrichtlinie verwies das Ministerium auf ein laufendes Gesetzgebungsverfahren.

(185) Der Landesrechnungshof kritisiert, dass noch nicht alle Verfahrensbestandteile vollständig aus der Ferne abgewickelt werden können. Die derzeitige Anmeldung über das Nutzerkonto des Serviceportals M-V ist weder schriftformersetzend i. S. d. Verwaltungsverfahrensgesetzes noch lässt sie eine sichere Identifizierung der sich anmeldenden Person zu. Komponenten für den Erlass elektronischer Verwaltungsakte und für elektronische Bezahlungsmöglichkeiten fehlen. Angesichts der zögerlichen Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes⁵⁴ ist trotz Vertragsverletzungsverfahrens mit einer zeitnahen Umsetzung nicht zu rechnen.

(186) Das Wirtschaftsministerium führte aus, dass es für den einheitlichen Ansprechpartner und die Umsetzung der EU-Richtlinie über die Verhältnismäßigkeitsprüfungen vor Erlass neuer Berufsreglementierungen federführend zuständig sei. Für die durch die EU-Kommission kritisierte fehlende Verfügbarkeit von Informationen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen für „Lehrkräfte im Sekundarbereich“ sei das Bildungsministerium zuständig. Dies gelte auch für die Umsetzung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen durch das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz in Landesrecht.

(187) Das Bildungsministerium hatte dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass die Zuständigkeit mit Schreiben des Chefs der Staatskanzlei vom 11. März 2019 auf das Wirtschaftsministerium übergegangen sei und daher keine Auskunft erteilt werden könne.

(188) Offensichtlich besteht derzeit in der Landesregierung keine Einigkeit über die Zuständigkeiten. Dies sollte umgehend geklärt werden. Das Energieministerium sollte zudem zeitnah die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Verfahren „elektronisch und aus der Ferne“ abgewickelt werden können.

2.3 E-Rechnungsrichtlinie

(189) Die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen war bis zum 18. April 2020 umzusetzen. Öffentliche Auftraggeber i. S. d. § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (öffentliche Aufträge im Oberschwellenbereich) im Land Mecklenburg-Vorpommern (Landes- und Kommunalverwaltung, Sektorenauftraggeber) müssen ab dem 18. April 2020 elektronische Rechnungen empfangen und verarbeiten können. Die EU-Richtlinie wurde bisher nicht in Landesrecht umgesetzt. Das Energieministerium beabsichtigt, we-

⁵⁴ Vgl. Beitrag III.6 „Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und der Verordnung über das einheitliche digitale Zugangstor für EU-Staaten durch die Landesverwaltung“.

sentliche Regelungen im E-Government-Gesetz des Landes aufzunehmen und Details in einer Rechtsverordnung zu regeln.

Das Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des E-Government-Gesetzes war bis Redaktionsschluss zu diesem Bericht nicht abgeschlossen. Eine Rechtsverordnung war bis dahin nicht erlassen.

Eine fristgemäße Umsetzung der im Jahr 2014 beschlossenen EU-Richtlinie in Landesrecht ist nicht erfolgt.

(190) Der Landesrechnungshof kritisiert, dass sechs Jahre nach Erlass der EU-Richtlinie eine Umsetzung in Landesrecht noch nicht erfolgt ist und das Risiko eines Vertragsverletzungsverfahrens in Kauf genommen wird. Mecklenburg-Vorpommern ist eines der letzten Bundesländer, das die Richtlinie noch nicht in Landesrecht umgesetzt hat. Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Regelung zur Verarbeitung elektronischer Rechnungen fehlt es auch an einer Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten.

(191) Die Umsetzung der EU-Richtlinie erfordert eine technische Komponente, die die elektronischen Rechnungen entgegennehmen und für die weitere Verarbeitung bereitstellen kann. Das Energieministerium hatte im September 2019 mitgeteilt, dass es derzeit die Möglichkeit der Umsetzung durch die Bundesdruckerei oder durch die DVZ M-V GmbH plane. Ein Auftrag zur Kostenermittlung beider Umsetzungsmöglichkeiten wurde mit Fristsetzung zum 9. September 2019 erteilt.

Der Landesrechnungshof kritisiert, dass das Energieministerium ein halbes Jahr vor Ablauf der Umsetzungsfrist noch keine Entscheidung über die technische Umsetzung getroffen hatte. Damit hat es das Risiko in Kauf genommen, dass vor der Einführung die formellen Verfahren zur Sicherstellung von Wirtschaftlichkeit, Datenschutz und Informationssicherheit (Anforderungsanalyse, Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, Schutzbedarfsfeststellung, Sicherheitskonzept) nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden können, keine ausreichende Zeit für einen Testbetrieb und ggf. erforderliche Nachbesserungen und Fehlerbehebungen bleibt und die zugrundeliegenden Prozesse nicht optimiert werden können.

(192) Der Bund und z. B. das Bundesland Bremen haben Regelungen erlassen, nach denen öffentliche Auftragnehmer verpflichtet werden können, elektronische Rechnungen zu erstellen. Durch diese Regelung wird sichergestellt, dass ein hoher Anteil an Rechnungen nur noch elektronisch versandt wird. Dies verringert den Aufwand für die Bearbeitung von Rechnungen in Papierform.

Die Landesregierung sollte prüfen, ob eine solche Regelung erlassen werden kann.

(193) Das Energieministerium teilte mit, dass das Rechtsetzungsverfahren zur Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Kürze abgeschlossen sein werde.

(194) Der Landesrechnungshof begrüßt dies, weist aber darauf hin, dass die Umsetzung nicht innerhalb der durch EU-Recht vorgegebenen Frist erfolgen wird.

3 Bundesweiter Vergleich zu IT-Strategien und Berichtspflichten

(195) Im Rahmen der Zusammenarbeit der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat der Bayerische Oberste Rechnungshof Informationen erhoben, welche Länder eine aktuelle IT-Strategie bzw. Digitalisierungsstrategie haben und welche Berichtspflichten gegenüber den Parlamenten im Zusammenhang mit dem Einsatz von IT bestehen.

(196) Mecklenburg-Vorpommern verfügt weder über eine aktuelle IT-Strategie⁵⁵ noch über eine Digitalisierungsstrategie⁵⁶. Der Masterplan 2011 enthält strategische und operative Zielsetzungen des E-Governments bis 2015, die Digitale Agenda erfüllt nicht die Anforderungen an eine Digitalisierungsstrategie.⁵⁷ Hingegen verfügen der Bund und 13 Länder über aktuelle⁵⁸ IT-Strategien oder Digitalisierungsstrategien.

(197) Das Energieministerium sollte eine IT-Strategie i. S. d. IuK-Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder⁵⁹ einschließlich von Aussagen zur E-Governmentstrategie und eine Digitalisierungsstrategie erarbeiten und regelmäßig fortschreiben.

(198) In Mecklenburg-Vorpommern bestehen außerdem keine regelmäßigen Berichtspflichten zum IT-Einsatz gegenüber dem Landtag. Dies ist nur in 3 weiteren Ländern ebenfalls so. 12 Länder berichten regelmäßig zum IT-Einsatz an die Parlamente. Davon berichten sieben zu den IT-Gesamtkosten, vier zur IT-Strategie und drei zum IT-Gesamtplan.

(199) Das Energieministerium sollte dem Landtag regelmäßig über die Fortschritte bei der Digitalisierung der Landesverwaltung und die Entwicklung der IT-Gesamtkosten berichten.

⁵⁵ Eine IT-Strategie sollte u. a. Aussagen zu Prinzipien und Leitlinien des IT-Einsatzes, den Beitrag der IT zur Erreichung strategischer Ziele, Organisation, Steuerung und Finanzierung des IT-Einsatzes, IT-Architekturen und IT-Infrastruktur sowie zur Konsolidierung und Vereinheitlichung der eingesetzten IT enthalten. Die Strategie kann auch Aussagen zur Digitalisierung von Verwaltungsprozessen enthalten. Diese können aber auch in einer eigenen E-Government-Strategie niedergelegt werden.

⁵⁶ Eine Digitalisierungsstrategie betrifft auch Themenfelder außerhalb der Verwaltung (z. B. Digitalisierung der Wirtschaft, Schulen, Hochschulen). Bezüge zur IT-Strategie ergeben sich insbesondere, wenn die Digitalisierung der Schnittstellen zwischen Staat und anderen staatlichen bzw. kommunalen Stellen, der Wirtschaft und den Bürgern angesprochen werden.

⁵⁷ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 94 ff.

⁵⁸ Die Strategie ist nicht älter als drei Jahre oder ältere Dokumente werden fortgeschrieben.

⁵⁹ Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik, [www.lrh-mv.de/Veroeffentlichungen/Gemeinsame Dokumente der Rechnungshöfe](http://www.lrh-mv.de/Veroeffentlichungen/Gemeinsame_Dokumente_der_Rechnungshoe).

5 IT-Ausgaben und IT-Haushalt

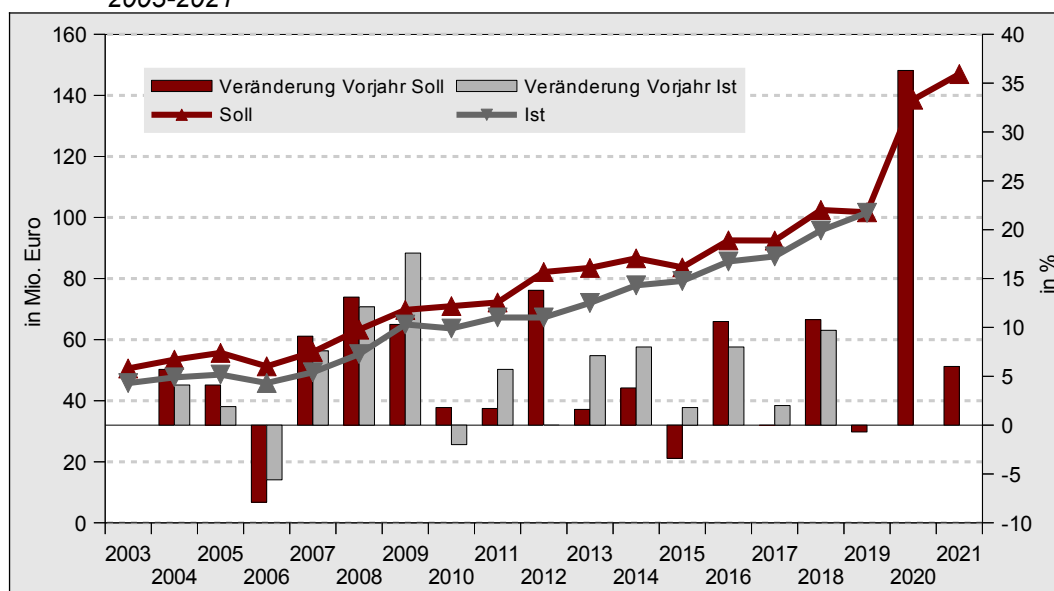
1 Entwicklung der IT-Ausgaben

(200) Der Landesrechnungshof betrachtete die IT-Ausgaben (Ausgaben der Maßnahmengruppen (MG) 58 und 59) im Zeitraum 2003 bis 2018 und die Soll-Ausgaben bis 2021. Einbezogen wurden die Ausgaben im Soll und Ist der jeweiligen Haushaltsrechnung sowie das Soll in den Haushaltsplänen 2019, 2020 und 2021.

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

(201) Ab dem Jahr 2006 steigen die Ist-Ausgaben der MG 58/59 von 45,77 Mio. Euro im Jahr 2003 auf 101,54 Mio. Euro im Jahr 2019 (+55,77 Mio. Euro, +122 %) kontinuierlich an (vgl. Abbildung 28).

Abbildung 28: Veränderung der Ausgaben der MG 58/59 absolut und in jährlichen Veränderungsraten, 2003-2021



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Haushaltsrechnung, Haushaltspläne; eigene Darstellung

Der Haushaltsplan 2020/2021 sieht für das Jahr 2020 eine deutliche Anhebung der Planansätze um rd. 37 % vor. Neben einmaligen Effekten für die erstmalige Veranschlagung von IT-Ausgaben für die Staatlichen Bau- und Liegenschaftsämter (Nachfolger des Betriebs Bau und Liegenschaften) sind deutliche Steigerungen insbesondere beim Energieministerium,

dem Innenministerium sowie dem Finanzministerium vorgesehen. Der deutliche Anstieg ist im wesentlichen auf das Nachtragshaushaltsgesetz 2019 zurückzuführen, welches unterjährig 2019 durch eine Erhöhung der Soll-Ansätze umgesetzt wurde⁶⁰ und sich in der Planung des Haushaltes 2020/2021 niederschlägt.

(202) Bei der deutlichen Erhöhung der Planansätze für IT-Ausgaben besteht das Risiko, dass aufgrund begrenzter Kapazitäten die Mittel nicht abfließen, da zuvor umfangreiche Vorarbeiten notwendig sind:

- Schaffung der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen (Anforderungsmanagement, Alternativenauswahl und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, Vergabeverfahren),
- Optimierung/Digitalisierung der zugrundeliegenden Geschäftsprozesse und
- technische Umsetzung durch den Landesdienstleister bzw. die behördeninternen Organisationseinheiten.

(203) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die damit befassten Organisationseinheiten personell und fachlich so aufzustellen, dass die IT-Projekte planungsgemäß umgesetzt werden können.

(204) Das Finanzministerium stimmte den Ausführungen zur Notwendigkeit einer guten fachlich-personellen Aufstellung der mit IT befassten Organisationseinheiten zu. Mit § 8 Abs. 7 Nr. 7 a) und b) Haushaltsgesetz 2020/2021 sei die Doppelbesetzungsmöglichkeit von Stellen für Projekte zur Verwaltungsmodernisierung, Digitalisierung oder Geschäftsprozessoptimierung klarstellend geregelt geworden.

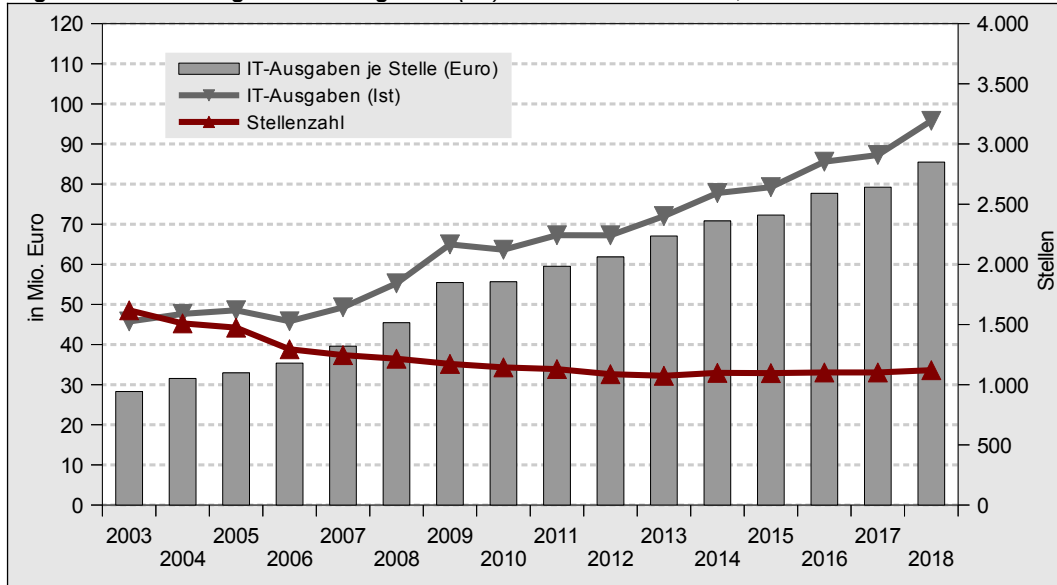
Das Energieministerium führte aus, dass im Bereich der Digitalisierungsabteilung zu Beginn des Jahres 2020 insgesamt 14 neue Dienstposten eingerichtet worden seien, von denen 13 Dienstposten im Jahr 2020 und 1 Dienstposten im Jahr 2021 besetzt werden sollen. Insgesamt werde die Abteilung Digitalisierung – wenn alle Dienstposten besetzt sind – nach jetzigem Stand 52 Beschäftigte umfassen.

(205) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(206) Parallel zum Anstieg der IT-Ausgaben (Ist) ist die Stellenzahl in der Landesverwaltung gesunken (vgl. Abbildung 29). Der Anteil der IT-Ausgaben je Stelle stieg von 943 Euro je Stelle im Jahr 2003 auf 2.986 Euro je Stelle im Jahr 2018.

⁶⁰ Da die unterjährigen Solländerungen erst in der – noch nicht vorliegenden – Haushaltsrechnung 2019 abgebildet werden, sind in Abbildung 28 die ursprünglichen Planansätze 2019 ausgewiesen.

Abbildung 29: Entwicklung der IT-Ausgaben (Ist) und der Stellenzahl, 2003-2018



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Haushaltsrechnung, Haushaltspläne; eigene Darstellung.

Der Anstieg der IT-Ausgaben je Stelle ergibt sich aus dem Stellenabbau verbunden mit einer Erhöhung der IT-Ausgaben. Im Ergebnis wird je Stelle mehr für IT-Ausgaben ausgegeben, ohne dass bei Personalausgaben entsprechende Einsparungen erzielt werden konnten.

(207) Durch einen stärkeren IT-Einsatz lässt sich eine digitale Rendite erzielen, durch die Stellen für einen Abbau bzw. zur Verwendung für andere Aufgaben freigesetzt werden können. Voraussetzung dafür ist eine Digitalisierung der Geschäftsprozesse im Rahmen der Geschäftsprozessoptimierung. Hierzu sind insbesondere die Möglichkeiten digitaler Assistenzsysteme (digitale Prozessabfolgen und Regelwerke, kundenspezifische Informationen, Einbindung automatisierter Datenbankabfragen) sowie Teil- und Vollautomatisierung (z. B. automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes, Dunkelverarbeitung) zu berücksichtigen.

(208) Der Landesrechnungshof empfiehlt, vorrangig IT-Projekte umzusetzen, bei denen eine digitale Rendite in Form freigesetzter Stellen zu erwarten ist. Die Wirtschaftlichkeit der IT-Projekte muss gewährleistet werden. Die deutlich gesteigerten IT-Ausgaben müssen dazu genutzt werden, den Anstieg der Personalausgaben zu begrenzen. Die Effizienz des IT-Einsatzes sollte im Rahmen eines IT-Controllings nachgehalten werden.

(209) Das Finanzministerium teilt die Auffassung, dass vorrangig IT-Projekte umzusetzen wären, die zu einer Steigerung der Verwaltungseffizienz und in Folge zu einer Freisetzung von Personalkapazitäten führen.

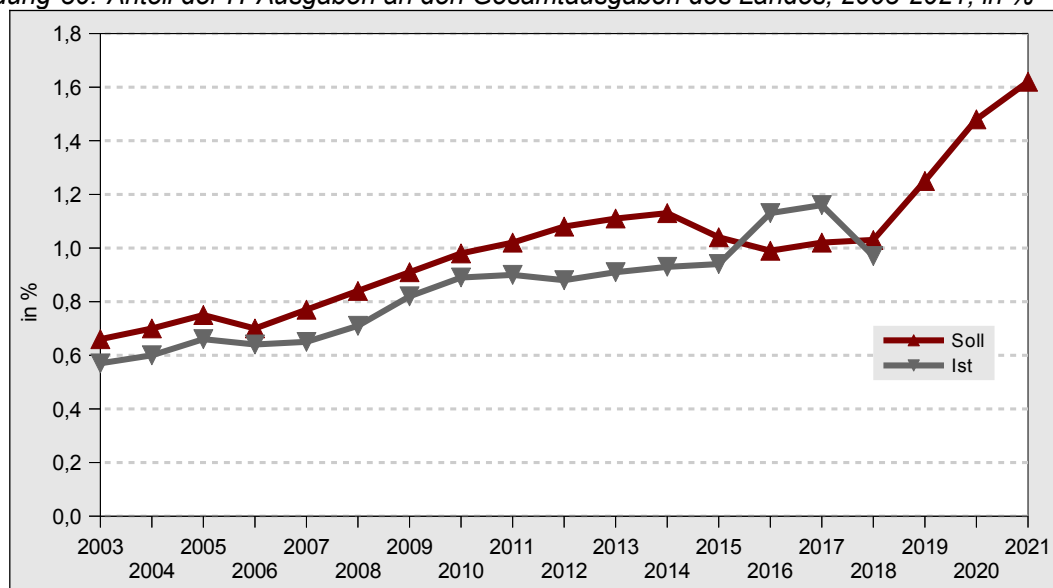
Das Energieministerium führte aus, dass eine Priorisierung von IT-Projekten allein aufgrund der Höhe des Einsparpotenzials an Personalstellen rechtlich nicht möglich und zum Teil auch nicht zweckmäßig sei. In Bezug auf die nach dem Onlinezugangsgesetz zu digitalisierenden Leistungen sei in § 1 Abs. 1 OZG festgelegt, dass diese ein zusätzliches Angebot

neben der „analogen“ Erledigung der entsprechenden Verwaltungsleistungen darstellten. Die Priorisierung der Umsetzung einzelner Verwaltungsleistungen erfolge gemeinsam mit den übrigen Ländern und dem Bund im Rahmen des IT-Planungsrates. Dabei sei festgelegt geworden, dass prioritär diejenigen Leistungen zu digitalisieren und online verfügbar zu machen seien, die von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen besonders häufig nachgefragt beziehungsweise beantragt würden. Die Priorisierung verwaltungsinterner IT-Fachverfahren werde zumindest in einigen Fällen von der Priorisierung der jeweiligen Verwaltungsleistungen gemäß dem Onlinezugangsgesetz abhängig sein, um eine durchgehende und medienbruchfreie Digitalisierung der entsprechenden Prozesse zu gewährleisten. Vorbehaltlich dieser Erwägungen seien die Steigerung der Verwaltungseffizienz und die damit einhergehende Freisetzung von Personalressourcen wichtige Kriterien bei der Planung und Umsetzung von IT-Projekten.

(210) Der Landesrechnungshof verkennt mit seiner Empfehlung nicht, dass das Land verpflichtet ist, gesetzliche Vorgaben wie z. B. das Onlinezugangsgesetz umzusetzen. Dabei ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Bei allen Digitalisierungsmaßnahmen sollte ein möglichst hoher Anteil elektronischer Posteingänge, die medienbruchfreie elektronische Verarbeitung einschließlich elektronischer Aktenführung und ein möglichst hoher Anteil elektronischer Ausgänge angestrebt werden. Im Ergebnis sollten die Ausgaben für Verwaltungsverfahren dauerhaft nicht höher sein als vor der Digitalisierung. Das erfordert vor allem, Medienbrüche (Posteingänge scannen, elektronisch erzeugte Verwaltungsleistungen drucken, versenden u. ä.) zu vermeiden. Besteht bei der Einführung von IT-Verfahren Konkurrenz, z. B. aufgrund begrenzter Haushaltsmittel oder begrenzter Verwaltungs- bzw. Dienstleisterkapazitäten, sollte das Verfahren zuerst umgesetzt werden, bei dem die höchste Einsparung zu erwarten ist. Dies sollte zentral gesteuert werden.

(211) Der Anteil der IT-Ausgaben an den Gesamtausgaben des Landes ist sowohl im Ist als auch im Soll kontinuierlich gestiegen (vgl. Abbildung 30). Das zeigt, dass der absolute Anstieg der IT-Ausgaben nicht nur auf den Anstieg der Gesamtausgaben zurückzuführen ist.

Abbildung 30: Anteil der IT-Ausgaben an den Gesamtausgaben des Landes, 2003-2021, in %



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Haushaltsrechnung, Haushaltsplan; eigene Darstellung.

2 Restebildung

(212) Bei den IT-Ausgaben wurden Reste i. H. v. rd. 7,0 Mio. Euro in 2017 und rd. 8,9 Mio. Euro in 2018 gebildet (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: Restebildung bei Ausgaben der MG 58/59, 2017 und 2018, in Euro

Kapitel		2017	2018
		in Euro	
0404	Landesschule für Brand und Katastrophenschutz	0,00	16.000,00
0406	Landespolizei	940.867,07	2.616.097,72
0407	Landesamt für innere Verwaltung	5.222,31	0,00
0411	Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege	283.833,87	239.054,52
0701	Bildungsministerium	48.901,00	
0750	Allgemeine Bewilligungen -Schulen-	2.594.792,09	2.444.924,92
0801	Landwirtschaftsministerium		12.479,39
0805	Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt		11.231,45
1501	Energieministerium	3.139.700,00	3.587.005,79
Summe		7.013.316,34	8.926.793,79

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Landespolizei (Kapitel 0406) erfolgt die Restebildung im Wesentlichen beim Titel 533.22 „Entwicklungsleistungen für das Projekt LAPIS“.

Im Kapitel 0750 „Allgemeine Bewilligungen Schulen“ erfolgt die Restebildung überwiegend beim Titel 511.59 „Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände“.

Beim Energieministerium erfolgt die Restebildung im Kapitel 1501 MG 58 „IT-Bedarf für ressortübergreifende DV-Verfahren“ beim Titel 533.62 „Projekte kommunales eGovernment“. Dort sind Haushaltsmittel für Zuwendungen an kommunale Gebietskörperschaften einschließlich ihrer Zweckverbände und öffentlich-rechtlichen Anstalten für Maßnahmen des kommunalen E-Governments veranschlagt. Die jährlich übertragenen Haushaltsreste sind etwa dreimal so hoch wie das jährlich veranschlagte Haushalts-Soll i. H. v. 1 Mio. Euro. Für 2019 wurden Reste i. H. v. 3.587.005,03 Euro gebildet.

(213) Ausgabereste deuten auf erhebliche Probleme bei der Umsetzung von Digitalisierungsprojekten hin. Da es sich um eine Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung handelt, sollte auch die Bildung von Ausgaberesten auf Ausnahmefälle begrenzt werden.

Dies gilt insbesondere, wenn wie bei den Titeln 0750 511.59 und 1501 533.62 Ausgabereste als Bugwelle vor sich hergeschoben werden und ihrer Höhe nach ein Mehrfaches des jährlich veranschlagten Solls ausmachen. Hier hätten die jährlich veranschlagten Haushaltsansätze geprüft werden müssen.

(214) Das Finanzministerium führte aus, dass die Bildung und Übertragung von Haushaltsresten auf der Grundlage des Reste-Erlasses erfolgt sei. Dabei würden regelmäßig die jährlich veranschlagten Haushaltsansätze im Hinblick auf die zeitliche Einschränkung der Übertragung gemäß § 45 Abs. 2 LHO („bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres“) überprüft. Nur beim Titel 1501 533.62 MG 58 „Projekte kommunales E-Government“ sei eine Ausnahme nach § 45 Abs. 2 S. 3 LHO zugelassen worden, da die Mittel nach Aussage des Energieministeriums bereits vollständig für kommunale IT-Projekte gebunden seien und hier mit der Zusage gegenüber der kommunalen Ebene ein besonderer Einzelfall gesehen werde.

Das Energieministerium teilte mit, dass die Mittel überwiegend durch Zuwendungsbescheide gebunden seien. Ein Mittelabfluss erfolge erst, nachdem die jeweiligen Projekte durch die Kommunen abgeschlossen und durch das Landesförderinstitut geprüft worden seien.

(215) Die hohe Restebildung deutet auf Verzögerungen bei der Umsetzung der Projekte oder bei der Prüfung durch das Landesförderinstitut hin.

3 Prüfung von IT-Projekten im Rahmen der Haushaltsaufstellung

(216) Gemäß Bewirtschaftungserlass 2019 sind bei Ersatz- und Neubeschaffungen von Hard- und Software die Standards der IT-Richtlinie anzuwenden. Das Energieministerium hatte im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2020/2021 bei allen erstmalig beantragten Einzelmaßnahmen zu IT-Projekten die Einhaltung der Standards zu prüfen.

(217) Die IT-Richtlinie mit den Standards ist seit 2016 nicht erlassen. Damit fehlt es an einer wesentlichen Grundlage für den Vollzug des IT-Haushalts. Der Landesrechnungshof hatte dies wiederholt kritisiert, zuletzt im Landesfinanzbericht 2019.⁶¹

(218) Das Finanzministerium teilte mit, dass das Energieministerium die IT-Richtlinie für 2020 in Aussicht gestellt habe.

Das Energieministerium führte aus, dass der Entwurf einer IT-Richtlinie sich in der hausinternen Abstimmung befände, die voraussichtlich im zweiten Quartal 2020 abgeschlossen sein werde. Die endgültigen Entwürfe sollen dem Lenkungsausschuss Digitalisierung im vierten Quartal 2020 zur Entscheidung vorgelegt werden.

(219) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die IT-Richtlinie seit mindestens vier Jahren überfällig ist und für die Haushaltsaufstellung 2020/2021 nicht mehr angewendet werden konnte. Es fehlte für die Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Ersatz- und Neuanschaffungen von Hard- und Software der Prüfungsmaßstab.

4 Veranschlagung

(220) Zur Finanzierung von IT-Maßnahmen werden auch Ausgaben aus Verstärkungsmitteln (Kapitel 1108) z. B. von den Titeln 1108 542.11 „Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz“⁶² und 1108 971.01 „Global veranschlagte Ausgaben zum Ausgleich dringlicher Mehrbedarfe“ herangezogen.

In den Erläuterungen zu Titel 1108 542.11 wird allgemein erläutert, dass Ausgaben für die Modernisierung weiterer Fachverfahren des Landes oder für die Einführung von E-Government sowie sonstige IT-Verfahren veranschlagt sind.

(221) Der Anteil der für IT-Ausgaben genutzten Verstärkungsmittel an den veranschlagten Ausgaben bei den in Anspruch genommenen Titeln im Kapitel 1108 (526.01, 542.01, 542.11, 971.01) ist in den Jahren 2014 bis 2018 kontinuierlich gestiegen (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 13: Anteil der für IT-Ausgaben genutzten Verstärkungsmittel bezogen auf den Ansatz der in Anspruch genommenen Titel im Kapitel 1108, 2014-2017, in %

Jahr	Anteil für IT-Ausgaben herangezogenen Verstärkungsmittel
2014	17,6 %
2015	24,5 %
2016	48,9 %
2017	52,0 %

Quelle: Haushaltsrechnung, eigene Berechnung, eigene Darstellung

⁶¹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 103 ff.

⁶² Vergleichbare Titel existierten auch schon in den Haushalten zuvor (2018/2019 542.01, davor 526.01).

Die Mittel werden auch für planmäßige und vorhersehbare IT-Ausgaben (z. B. aufgrund auslaufender Herstellerunterstützung für eine Software) verwendet. So wurden z. B. Mittel und Verpflichtungsermächtigungen durch das Finanzministerium umgesetzt, um den Wechsel von Windows 7 auf Windows 10 zu finanzieren.

(222) Gemäß § 6 LHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in Folgejahren zu berücksichtigen, welche zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Die Beschränkung auf den voraussichtlich notwendigen Finanzbedarf gem. § 6 LHO verpflichtet zur sorgfältigen Ermittlung und Schätzung der Ausgaben.⁶³

Die Sammelveranschlagung von Ausgaben für planbare IT-Maßnahmen deutet darauf hin, dass bei einer Reihe von IT-Maßnahmen die Planung bis zum Beginn des Haushaltsaufstellungsverfahrens noch nicht so weit fortgeschritten war, dass Veranschlagungsreife erreicht wurde. Die Mittel dennoch im Einzelplan 11 zu veranschlagen, ist ein Versuch, diese trotz fehlender Veranschlagungsreife in den Haushalt einzubringen. Die fehlende Veranschlagungsreife für konkrete IT-Maßnahmen bleibt aber unabhängig vom betroffenen Titel bestehen, sie lässt auf aufbau- und ablauforganisatorische Defizite in den zuständigen Organisationseinheiten schließen.

(223) Die Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung sollten ihre IT-Maßnahmen so planen, dass zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung Veranschlagungsreife erreicht wird. Die dafür zuständigen Organisationseinheiten sind hierfür personell entsprechend auszustatten. Es sind effiziente Abläufe (Prozesse) festzulegen.

(224) Das Energieministerium teilt nicht die Schlussfolgerung des Landesrechnungshofes, dass die vermeintlich fehlende Veranschlagungsreife für konkrete IT-Maßnahmen auf aufbau- und ablauforganisatorische Defizite in den zuständigen Organisationseinheiten schließen lasse. Bei der Planung und Umsetzung von IT-Projekten bestehe im Gegensatz zu sonstigem Verwaltungshandeln oftmals eine hohe und zum Teil gegenseitige Abhängigkeit von zahlreichen Akteuren und Faktoren, wie zum Beispiel anderen Verwaltungsträgern, externen Dienstleistern, der allgemeinen technischen Entwicklung und insbesondere Entwicklungen im Bereich der IT-Sicherheit. Diese Unwägbarkeiten erforderten ein hohes Maß an organisatorischer und finanzieller Flexibilität, die oftmals einer feingliedrigen Einzelveranschlagung faktisch entgegenstünden.

⁶³ Vgl. Heuer, Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht, Rnr. 7 zu § 6 BHO.

(225) Der Landesrechnungshof erkennt an, dass IT-Projekte aufgrund ihrer Komplexität häufig umfangreiche Abstimmungsprozesse erfordern. Dennoch sind die Regeln für die Veranschlagung von Haushaltsmitteln und die Aufstellung des Haushaltsplans einzuhalten.

(226) Die zentrale Veranschlagung von IT-Ausgaben im Einzelplan 11 widerspricht dem Grundsatz der Einzelveranschlagung (§ 17 LHO), nachdem die Ausgaben für eine IT-Maßnahme im Kapitel der zuständigen Behörde oder im Kapitel der obersten Landesbehörde zu veranschlagen sind. Dabei sind die Regelungen der Haushaltssystematik zu beachten. Zweckbestimmung des Titels und Erläuterung müssen die konkrete IT-Maßnahme erkennen lassen. Mehrbedarfe müssen nachvollziehbar begründet sein. Andernfalls sind die Angaben im Haushaltsplan(-entwurf) nicht geeignet für eine sachgemäße Prüfung im Rahmen der parlamentarischen Beratung.

(227) Das Finanzministerium teilt nicht die Auffassung, dass die Veranschlagung der IT-Verstärkungsmittel im Kapitel 1108 dem Grundsatz der Einzelveranschlagung widerspreche. Dem Grundsatz werde nachgekommen, indem die Mittel bei Bedarf und Nachweis der Umsetzungsreife in die jeweiligen Kapitel der Einzelpläne der Ressorts umgesetzt werden. Mithin würden Bedarfe nicht unmittelbar aus Kapitel 1108 finanziert. In VV Nr. 1 zu § 37 LHO seien Verstärkungsmittel ausdrücklich als Deckungsmöglichkeit genannt für Ausgaben, bei denen der für die Zweckbestimmung im Haushaltsplan vorgesehene Ansatz nicht ausreichend ist. Diese Vorgehensweise sei so auch im 1. Bewirtschaftungserlass 2020 (Vorsorgeposition im Bereich des Kapitels 1108 Verstärkungsmittel und Umsetzung bei Nachweis der Wirtschaftlichkeit in das ressortspezifische Einzelplankapitel) insbesondere für die E-Akte-Einführung festgehalten worden. Die Erfahrungen bei landeseinheitlichen IT-Projekten (insb. Einführung der E-Akte im nachgeordneten Bereich) hätten gezeigt, dass aufgrund der hohen Dynamik im IT-Bereich (Entwicklungszyklen, Supportzeiten, Sicherheit, Datenschutz), der begrenzten IT-Kapazitäten und Abhängigkeiten zwischen den Akteuren (auch Abstimmung mit Interessenvertretungen) eine genaue Veranschlagung je Ressort zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung häufig nicht sinnvoll wäre. Andererseits würde ein Verzicht auf die Veranschlagung dazu führen, dass IT-Projekte eine Verzögerung aufgrund fehlender finanzieller Mittel erfahren würden. Insofern werde das praktizierte Verfahren für ressortübergreifende IT-Projekte als sinnvoll erachtet. Bei den ressortspezifischen IT-Projekten sei aufgrund geringerer Komplexität zum Zeitpunkt der jeweiligen Planaufstellung regelmäßig bereits die Veranschlagungsreife gegeben.

(228) Der Landesrechnungshof folgt der Auffassung des Finanzministeriums insoweit, dass dem Grundsatz der sachlichen Bindung während des Haushaltsvollzugs Rechnung getragen wird und die Ausgaben ihrer Zweckbestimmung nach in der Haushaltsrechnung abgebildet

werden. Damit wird aber nicht der Grundsatz der Einzelveranschlagung in der Haushaltsplanung umgesetzt. Im Haushaltsplan ist nicht in jedem Einzelfall ersichtlich, dass es sich um eine IT-Ausgabe handelt, da die Verstärkungstitel nicht den Maßnahmengruppen 58/59 zugeordnet sind. Es ist auch nicht erkennbar, für welche IT-Maßnahme in welchem Kapitel die Ausgabe veranschlagt wird. Die Haushaltssystematik wird insoweit durchbrochen, als die Verstärkungstitel der Hauptgruppe 5 zugeordnet sind, im Haushaltsvollzug Mittel aber auch auf Investitionstitel (Hauptgruppe 8) umgesetzt werden. Damit ist im Haushaltsplan auch die Höhe der Investitionsausgaben (Ausgaben der Hauptgruppe 8) unterzeichnet. Auch die Systematik innerhalb der Hauptgruppe 5 hinsichtlich der jeweils einschlägigen Obergruppen wird im Plan nicht abgebildet.

(229) Richtigerweise führt das Finanzministerium aus, dass Verstärkungsmittel als Deckungsmöglichkeit für Ausgaben dienen, bei denen der für die Zweckbestimmung im Haushaltsplan vorgesehene Ansatz nicht ausreichend ist.

Im Einzelplan 11 können Ausgaben veranschlagt werden, die ausnahmsweise zur Verstärkung herangezogen werden, wenn der im Haushaltsplan vorgesehene Ansatz nicht ausreichend ist, weil sich unvorhersehbare Änderungen ergeben haben. Darüber hinaus können ausnahmsweise Mittel im Einzelplan 11 veranschlagt werden für IT-Projekte, die die gesamte Landesverwaltung betreffen, deren Umsetzung für mehrere Jahre geplant ist und bei denen zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung Unsicherheiten hinsichtlich der Ausgabenhöhe, der Zeitpunkte der Fälligkeiten sowie der Verteilung auf einzelne Ministerien und Behörden bestehen (z. B. landesweite Einführung einer E-Akte).

(230) Der Auffassung des Finanzministeriums kann insoweit gefolgt werden, dass die Digitalisierung der Landesverwaltung nicht durch fehlende Ausgabeermächtigungen verzögert werden sollte. Die Lösung liegt nach Auffassung des Landesrechnungshofes aber nicht in Sammelveranschlagungen im Einzelplan 11, sondern in der Verbesserung der Arbeitsweisen der für IT zuständigen Organisationseinheiten in den Ministerien und Behörden. Dazu hat der Landesrechnungshof bereits diverse Hinweise gegeben.⁶⁴

⁶⁴ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tz. 191 ff., Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, Tzn. 244 ff., Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2016): Jahresbericht 2015 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2015, Tzn. 265 ff. und den Beitrag V.15 „Ablauforganisation im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (Abt. 5) Teil 1: Projektzusammenarbeitsplattform“.

6 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und der Verordnung über das einheitliche digitale Zugangstor

(231) Gemäß § 1 Abs. 1 OZG ist Mecklenburg-Vorpommern verpflichtet, bis spätestens zum 31. Dezember 2022 seine Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Verwaltungsleistung in diesem Sinne umfasst die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren und die dazu erforderliche elektronische Information und Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze. Elektronisch abzuwickeln sind insgesamt etwa 575 Leistungen von Bund, Ländern, Kommunen und Anderen, die im OZG-Umsetzungskatalog dargestellt werden.

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

(232) Gemäß der Verordnung über das einheitliche digitale Zugangstor für EU-Staaten (Single Digital Gateway Regulation, SDGR) müssen die Mitgliedstaaten bis zum 12. Dezember 2022 Informationen über Rechte, Pflichten und Vorschriften elektronisch bereitstellen und bis zum 12. Dezember 2023 vollständig elektronische Verfahren grenzüberschreitend für die unter die Verordnung fallenden Bereiche (Binnenmarktrelevanz)⁶⁵ anbieten. Nutzer müssen von der Antragstellung bis zur abschließenden Erledigung elektronisch aus der Ferne über einen Online-Dienst mit den öffentlichen Verwaltungen interagieren können.

Die fristgemäße Umsetzung des OZG für die unter die SDGR fallenden Verfahren ist Voraussetzung, dass unmittelbar geltendes EU-Recht umgesetzt und das Risiko eines Vertragsverletzungsverfahrens vermieden wird.

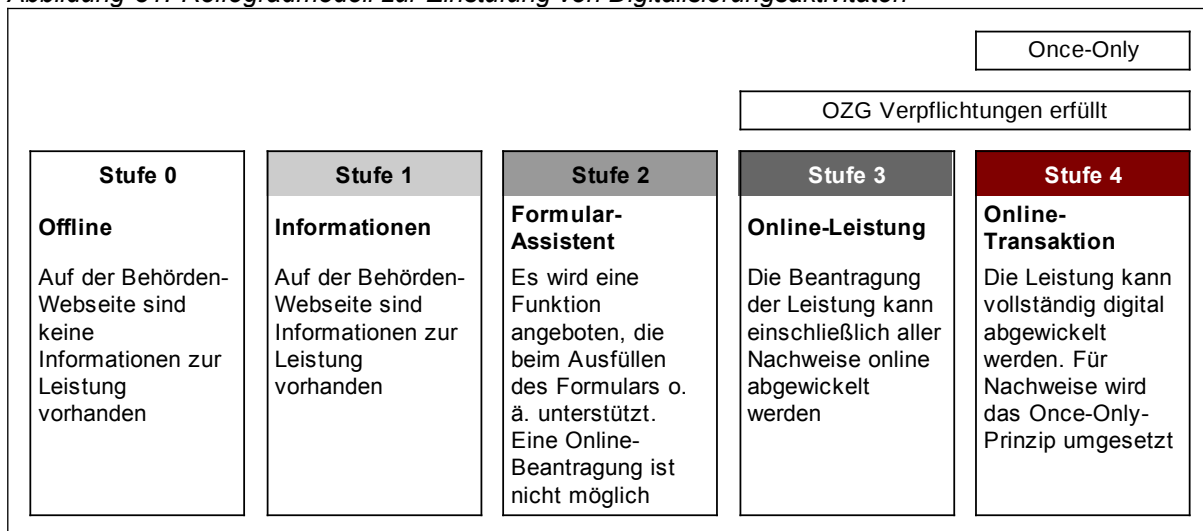
1 Umsetzungsstand des OZG in der Landesverwaltung

(233) Das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) hat zusammen mit der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) im Auftrag des IT-Planungsrats ein Reifegradmodell entwickelt, um die Digitalisierungsaktivitäten aller Akteure einheitlich einstufen zu können⁶⁶ (vgl. Abbildung 31). Bis zum 31. Dezember 2022 sollen alle OZG-Leistungen mindestens auf Stufe 3 des Reifegradmodells flächendeckend verfügbar sein.

⁶⁵ Hierbei handelt es sich um 21 Verwaltungsverfahren wie z. B. die Beantragung einer Studienfinanzierung (BAföG).

⁶⁶ Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2, September 2019, S. 6.

Abbildung 31: Reifegradmodell zur Einstufung von Digitalisierungsaktivitäten



Quelle: BMI/FITKO, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2, September 2019, S. 6; eigene Darstellung.

(234) Der Landesrechnungshof hat den Stand der Umsetzung des OZG auf der Basis dieses Reifegradmodells erhoben und hierzu die Ministerien um Auskunft gebeten.

Die Qualität der übersandten Antworten war sehr unterschiedlich. Die Angaben erfolgten teilweise nur unvollständig. Informationen zu Leistungen, die durch Kommunen oder Kammern zu erbringen sind, lagen nicht vor. Angaben zu Zeit- und Budgetplänen wurden nicht gemacht. Lediglich für die Umsetzungsprojekte im Landesamt für Gesundheit und Soziales wurde eine Budgethochrechnung vorgelegt.

(235) Das Justizministerium hat ausgeführt, dass keine der im OZG-Katalog aufgeführten Leistungen unter das OZG falle, weil es sich nicht um Verwaltungsverfahren gem. § 9 VwVfG handele. Es machte keine Einzelangaben. Gleichwohl habe die Justiz ein nachhaltiges Interesse daran, auf freiwilliger Basis geeignete Informationen über die Aufgaben der Justiz im Portalverbund bereitzustellen und eine Vernetzung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Verwaltungs- und Bürgerportalen herbeizuführen. Dadurch könne ein komfortabler und einheitlicher Kanal für die elektronische Kommunikation sowohl mit der Verwaltung als auch mit der Justiz angeboten werden. Durch den Themenkreis der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Zukunft „Umsetzung des OZG“ sei länderübergreifend der OZG-Umsetzungskatalog hinsichtlich der dort aufgelisteten Justizleistungen sortiert und priorisiert worden. Im Rahmen der Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz würden die weiteren Schritte zur Digitalisierung länderübergreifend geplant.

(236) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bemühungen des Justizministeriums.

(237) Das Energieministerium machte nur Angaben zu Leistungen, die es im Rahmen seiner Federführung für das Themenfeld „Bauen und Wohnen“ bearbeitet. Es teilte mit, dass die Umsetzung des OZG auf der Grundlage eines Beschlusses des IT-Planungsrates ar-

beitsteilig nach dem „Einer-für-alle“-Prinzip erfolge. Mit ersten Ergebnissen aus den Digitalisierungslaboren der anderen Bundesländer werde Mitte 2020 gerechnet.

(238) Die anderen Ressorts haben die Angaben zum Reifegrad dem OZG-Informationportal entnommen, da sie nicht federführend für die Erarbeitung einer Lösung im Rahmen des Digitalisierungsprogramms des IT-Planungsrates zuständig sind. Eigenständig halten sie Informationen über ihre Leistungen nicht vor.

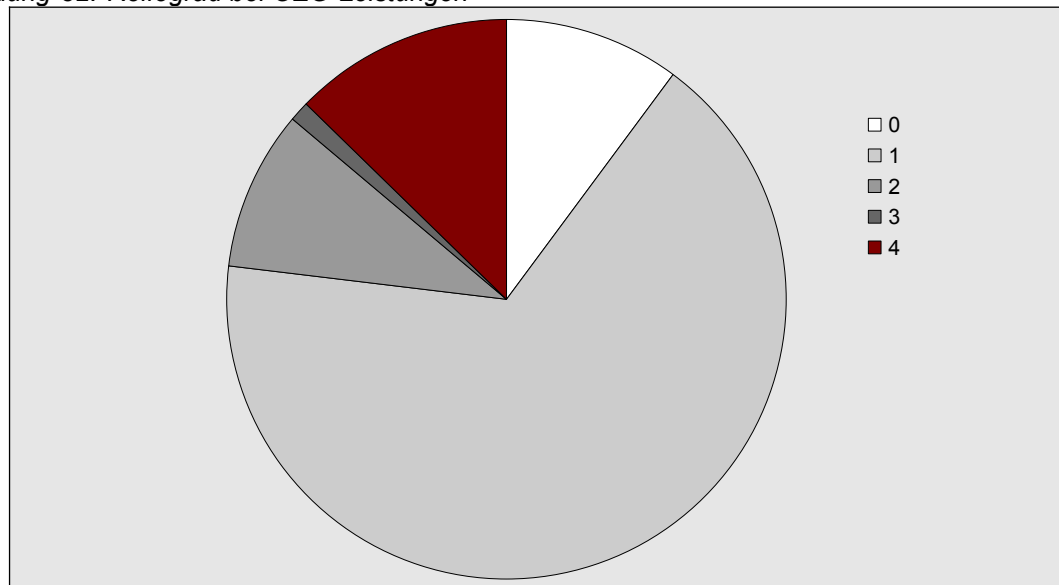
(239) Aus den übersandten Antworten ergab sich für 433 Leistungen der in Tabelle 14 und Abbildung 32 dargestellte Umsetzungsstand:

Tabelle 14: Reifegrad bei Leistungen i. S. d. OZG-Umsetzungskatalogs

Reifegrad	Anzahl absolut	Anteil in %
0	44	10,2
1	289	66,7
2	40	9,2
3	5	1,2
4	55	12,7
Summe	433	100

Quelle: Angabe der Ministerien, eigene Berechnung.

Abbildung 32: Reifegrad bei OZG-Leistungen



Quelle: Angabe der Ministerien, eigene Berechnung.

(240) Die Ressorts teilten mit, dass die Übernahme einer unter Federführung anderer Bundesländer erarbeiteten „Referenzimplementierung“⁶⁷ angestrebt werde, soweit es nicht das Themenfeld „Bauen und Wohnen“ betreffe.

⁶⁷ Beabsichtigt ist, die in den Digitalisierungslaboren anderer Länder erarbeiteten Lösungen als „Musterlösung“ zu übernehmen.

Diese arbeitsteilige Vorgehensweise unter den Ländern ist grundsätzlich richtig, sie birgt aber auch Risiken. Die Umsetzung der in anderen Bundesländern im Rahmen von Digitalisierungslaboren erarbeiteten Lösungen benötigt Zeit und Kapazitäten, um

- die in Digitalisierungslaboren erarbeiteten Referenzimplementierungen auf die konkrete Situation in Mecklenburg-Vorpommern anzupassen,
- die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Nachnutzung von Lösungen zu schaffen,
- Auf- und Ablauforganisation anzupassen (z. B. Umsetzung des Referenzantragsprozesses),
- Rechtsnormen zu prüfen und ggf. zu ändern und
- die Lösungen durch den Landesdienstleister, kommunale Dienstleister bzw. die für IT zuständigen internen Organisationseinheiten technisch umzusetzen.

Es besteht daher das Risiko, dass die Frist aus dem OZG nicht gehalten werden kann.

(241) In den Digitalisierungslaboren werden auch Vorschläge für notwendige Rechtsnormänderungen erarbeitet. Soweit dies Landesrecht betrifft (z. B. Ausführungsgesetze) sind Rechtsnormen durch den Landtag zu ändern. Aufgrund der Landtagswahl in 2021 und dem Diskontinuitätsprinzip sollten die notwendigen Gesetzesänderungen noch in dieser Legislaturperiode abgeschlossen werden.

(242) Das Energieministerium teilte mit, dass die mit der Landtagswahl und Regierungsbildung verbundenen Risiken hinsichtlich zeitlicher Verzögerungen bei der Planung berücksichtigt würden. Grundsätzlich könnten Gesetzesänderungen auch nach der Neukonstituierung des Landtages noch so rechtzeitig eingebracht werden, dass ein Inkrafttreten im Rahmen der OZG-Umsetzungsfrist gewährleistet bliebe.

(243) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(244) Eine technische Umsetzung vieler Lösungen kurz vor Ablauf der Frist birgt das Risiko, dass die Kapazität der Dienstleister und der internen Organisationseinheiten nicht ausreicht.

Die Ressorts sollten Zeit-, Kapazitäts- und Ressourcenpläne aufstellen.

(245) Die Umsetzung der OZG-Lösungen verursacht einmalige Ausgaben für die Einführung und dauerhafte Ausgaben für den Betrieb. Dafür sind die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen (Budgetplanung, Veranschlagung).

Die Ressorts sollten Budgetpläne erstellen und die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen schaffen.

(246) Das Energieministerium führte aus, dass vor einer umfassenden Planaufstellung zunächst die Erfahrungen aus den Digitalisierungslaboren auszuwerten und erste Prüfungen der Ergebnisse durchzuführen seien.

(247) Die Frist für die Umsetzung des OZG ist sehr kurz. Eine ordnungsgemäße Veranschlagung von Haushaltsmitteln bzw. eine valide Planung zukünftiger Belastungen des Landeshaushaltes sind erforderlich und können nicht erst zum Ende der Umsetzungsfrist erfolgen.

(248) Ein großer Teil der OZG-Leistungen ist durch Kommunen zu erbringen, ein weiterer Teil durch Kammern. Die Ressorts verfügen nicht über einen Überblick zum Umsetzungsstand dieser Leistungen. Zudem besteht das Risiko, dass Kommunen jeweils eigene Lösungen entwickeln. So haben z. B. der Landkreis Nordwestmecklenburg und die Landeshauptstadt Schwerin eigene Lösungen für die elektronische Beantragung von Baugenehmigungen entwickelt.

Die Ressorts sollten sich einen Überblick über den Umsetzungsstand verschaffen. Sie sollten darauf hinwirken, dass je Verwaltungsleistung nur eine Lösung entwickelt und umgesetzt wird und Verzögerungen vermieden werden. Dies schafft Synergieeffekte und senkt die Entwicklungs- und Betriebskosten.

(249) Das Energieministerium teilte mit, dass die Koordinierung der OZG-Umsetzung mit den Kommunen im Rahmen des Lenkungsausschuss Kooperatives E-Government erfolge.

(250) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

2 Landesportal

(251) Das Energieministerium hat den Betrieb eines Landesportals begonnen. Eine sichere und eindeutige Identifizierung des Nutzers, Ersatz der Schriftform durch die elektronische Form und der Erlass elektronischer Verwaltungsakte sind über das Landesportal nicht möglich. Die über das Portal angebotenen Leistungen können daher derzeit nur dem Reifegrad 2 zugeordnet werden.

Das Energieministerium sollte umgehend die technischen Voraussetzungen dafür schaffen, dass Leistungen entsprechend dem Reifegrad 3 angeboten werden können.

Dazu ist insbesondere eine Public-Key-Infrastruktur⁶⁸ aufzubauen, die eine sichere Identifizierung der Nutzer und eine schriftformersetzende elektronische Form (qualifizierte elektronische Signaturen) ermöglicht. Hierbei sind die Vorgaben der eIDAS-Verordnung und des entsprechenden Durchführungsgesetzes zu beachten.

⁶⁸ Sicherheitsinfrastruktur, die Services für den sicheren Austausch von Daten zwischen Kommunikationspartnern bereitstellt. Mit ihrer Hilfe lassen sich Zertifikate und die Zugehörigkeit von öffentlichen Schlüsseln prüfen.

IV. Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2018

1 Haushaltsrechnung

1.1 Allgemeines

(252) Die Landesregierung hat durch das Finanzministerium dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen jährlich Rechnung zu legen. Die Haushaltsrechnung ist mit einer Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes im nächsten Haushaltsjahr dem Landtag zur Entlastung vorzulegen.⁶⁹

(253) Die Kurzfassung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht wird den Abgeordneten sowie der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Die Jahresrechnung 2018 (Kurzfassung) wurde dem Landtag am 20. Dezember 2019 (Drs. 7/4574) zur Entlastung vorgelegt.

Der Finanzausschuss des Landtages und der Landesrechnungshof erhalten darüber hinaus das vollständige, detaillierte Zahlenwerk mit der titelweisen Übersicht über Einnahmen und Ausgaben (Beiträge zur Haushaltsrechnung). Die Beiträge zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018 inklusive Anlagen lagen dem Landesrechnungshof am 9. Dezember 2019 vollständig vor.

1.2 Mitteilung nach § 97 Abs. 1 LHO

(254) Die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2018 enthält alle Bestandteile, die nach §§ 81-86 LHO zur Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

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

1.3 Gesamt-Soll

(255) Mit dem Haushaltsgesetz vom 18. Dezember 2017 wurde der Haushaltsplan des Landes in Einnahmen und Ausgaben auf rd. 8.074,2 Mio. Euro (Haushaltssoll) festgestellt.

⁶⁹ Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V i. V. m. § 114 LHO M-V.

Auf Grundlage von § 17 Abs. 1 sowie § 18 Abs. 1 und 2 Haushaltsgesetz 2018/2019⁷⁰ wurden die mit dem Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen und Ausgaben um rd. 51,4 Mio. Euro auf rd. 8.125,6 Mio. Euro erhöht (fortgeschriebenes Haushaltssoll). Davon resultieren 50,0 Mio. Euro aus zusätzlichen Ausgaben bei dem neu eingerichteten Titel 0802 683.03 „Bereitstellung von Dürrehilfen“.⁷¹

Das fortgeschriebene Haushaltssoll erhöhte sich um die aus dem Haushaltsjahr 2017 übertragenen Haushaltsreste bei den Einnahmen auf rd. 9.367,9 Mio. Euro und bei den Ausgaben auf rd. 9.798,8 Mio. Euro (Gesamt-Soll). Das Gesamt-Soll überstieg die mit dem Haushaltsplan festgestellten Einnahmen und Ausgaben damit um rd. 1.293,7 Mio. bzw. rd. 1.724,6 Mio. Euro (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15: Zustandekommen Gesamt-Soll 2018, in Mio. Euro

	Soll gem. Haushaltsplan	Fortschreibung HH-Soll	aus dem Haushaltsjahr 2017 übertragene Haushaltsreste	Gesamt-Soll	Differenz Gesamt-Soll und Haushaltsplan
Einnahmen	8.074,2	51,4	1.242,3	9.367,9	1.293,7
Ausgaben	8.074,2	51,4	1.673,2	9.798,8	1.724,6

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

1.4 Kassenmäßiger Abschluss

(256) Das Haushaltsjahr 2018 schließt mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils rd. 8.722,7 Mio. Euro ab. Das kassenmäßige Jahresergebnis 2018 (Saldo zwischen Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen ohne Haushaltsreste) war damit ausgeglichen. Da aus Vorjahren keine Überschüsse bzw. Fehlbeträge zu berücksichtigen waren, beläuft sich auch das kassenmäßige Gesamtergebnis (§ 82 Nr. 1 e LHO) auf 0,00 Euro.

Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben um rd. 555,7 Mio. Euro (6,8 %).

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

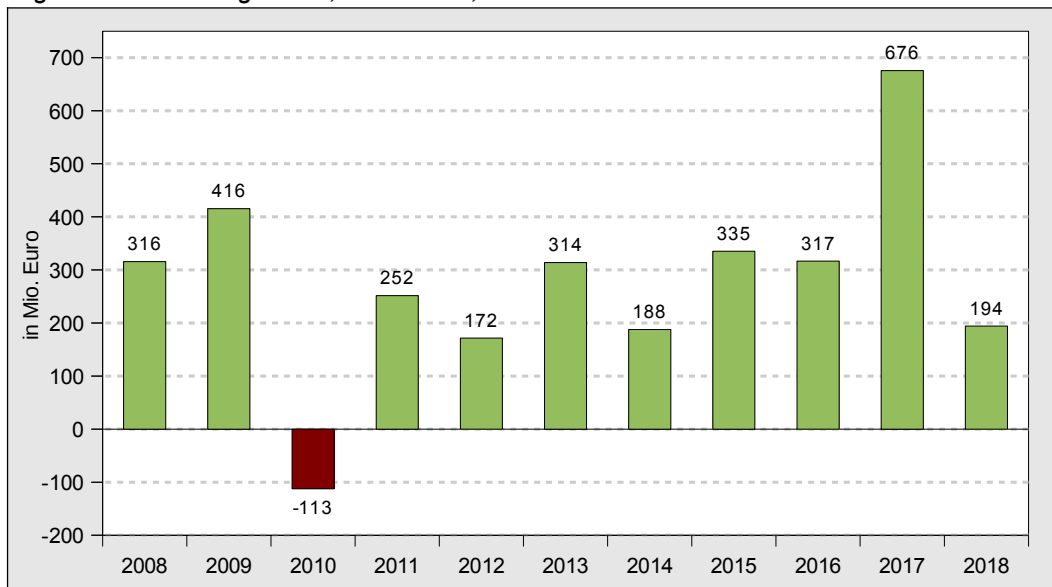
⁷⁰ Anpassung der Einnahme- und Ausgabeansätze sowie der Verpflichtungsermächtigungen an die endgültig festgestellten Rahmenpläne für die Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie an die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Land für die Finanzhilfen des Bundes und deren Kofinanzierung zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen.

⁷¹ Solländerung auf Grundlage von § 17 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2018/2019.

Für das Haushaltsjahr 2018 wurde mit einem Finanzierungssaldo von rd. -6,6 Mio Euro und somit mit einem Finanzierungsdefizit geplant. Der kassenmäßige Abschluss weist dagegen einen Finanzierungsüberschuss von rd. 194,2 Mio. Euro (vgl. Abbildung 33) aus.

Der Saldo von Entnahmen aus und Zuführungen an Rücklagen betrug rd. 37,3 Mio. Euro. Zusammen wurden diese Beträge für die Schuldentilgung am Kreditmarkt (231,5 Mio. Euro) verwendet. Als Folge dessen war das kassenmäßige Jahresergebnis ausgeglichen (kein Überschuss, kein Fehlbetrag).

Abbildung 33: Finanzierungssaldo, 2008-2018, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen

1.5 Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)

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

In der Haushaltsrechnung wird für das rechnerische Jahresergebnis⁷² 2018 ein Überschuss von rd. 98,8 Mio. Euro nachgewiesen. Dieser ergibt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (0,00 Euro; vgl. Tz. 256) zuzüglich des Unterschiedsbetrages zwischen den aus 2017 übertragenen Haushaltsresten (rd. 430,9 Mio. Euro) einschließlich Entlastung durch Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 2018 (0,00 Euro) und des Unterschiedsbetrages zwischen den nach 2019 übertragenen Haushaltsresten (rd. -332,1 Mio. Euro) einschließlich Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 2019 (0,00 Euro).

⁷² § 83 Nr. 2 LHO.

1.6 Haushaltsreste

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

(260) Aus dem Haushaltsjahr 2018 wurden Einnahmereste von rd. 1.335,2 Mio. Euro und Ausgabereste von rd. 1.667,3 Mio. Euro in das Haushaltsjahr 2019 übertragen (vgl. Tabelle 16).

Tabelle 16: Verteilung der Haushaltsreste auf die Einzelpläne, 2018, in Euro

Epl.	Geschäftsbereich ⁷³	Einnahmereste	Ausgabereste
01	Landtag	0,00	10.318.979,13
02	Landesrechnungshof	0,00	0,00
03	Ministerpräsidentin – Staatskanzlei –	182.992,41	5.839.785,22
04	Ministerium für Inneres und Sport	90.123,79	19.783.633,21
05	Finanzministerium	0,00	1.780.281,87
06	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit	841.350.513,96	456.513.903,37
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	18.359,65	106.135.129,89
08	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt	456.159.973,79	504.013.523,10
09	Justizministerium	1.350.414,96	317.605,40
10	Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung	45.819,89	1.856.715,43
11	Allgemeine Finanzverwaltung	700.187,80	9.613.210,01
12	Hochbaumaßnahmen des Landes	24.113.025,86	147.533.064,21
14	Landesverfassungsgericht	0,00	0,00
15	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung	11.147.860,97	403.584.229,84
	Summe	1.335.159.273,08	1.667.290.060,68

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

1.7 Haushaltsüberschreitungen

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

Der Gesamtbetrag an über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums betrug für das Haushaltsjahr 2018 rd. 44,2 Mio Euro (Vorjahr rd. 53,1 Mio. Euro) und erreichte rd. 0,5 % des geplanten Ausgabevolumens.

⁷³ Die Bezeichnungen der Ressorts orientieren sich an den Bezeichnungen in der Haushaltsrechnung. Vgl. auch Fn. 1).

Der überwiegende Anteil entfiel mit rd. 43,8 Mio. Euro auf die über- und außerplanmäßigen Ausgaben. Davon resultieren rd. 33,9 Mio. aus der Erstattung an Landkreise und kreisfreie Städte im Rahmen des Unterhaltsvorschussgesetzes.

Tabelle 17: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2018, in Euro

Epl.	Geschäftsbereich	Überschreitungen				Gesamt je Epl.	
		mit Einwilligung nach § 37 Abs.1 LHO		ohne Einwilligung			
Fallzahl/Gesamtbetrag in Euro							
04	Ministerium für Inneres und Europa	1	1.695.621,40	2	17.236,85	3	1.712.858,25
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	4	3.816.547,08	0	0,00	4	3.816.547,08
10	Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung	2	38.326.829,15	0	0,00	2	38.326.829,15
15	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung	0	0,00	1	337.382,95	1	337.382,95
	Gesamt	7	43.838.997,63	3	354.619,80	10	44.193.617,43

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern

(262) Die Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums betragen rd. 0,4 Mio. Euro. Diese sind überwiegend auf Versäumnisse bei der Bildung von Haushaltsresten zurückzuführen.

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

(263) Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind gemäß § 38 LHO nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Ausnahmen hiervon kann das Finanzministerium unter Nutzung des Notbewilligungsrechts nach § 38 Abs. 1 S. 2 LHO zulassen, wenn es sich um einzugehende Verpflichtungen für unvorhergesehene und unabweisbare Maßnahmen handelt (über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen).

(264) Die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen waren für das Haushaltsjahr 2018 mit rd. 1.087,1 Mio. Euro veranschlagt. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden

- gemäß § 17 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2018/2019 um rd. 101,7 Mio. Euro,
- gemäß § 18 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2018/2019 um rd. 10,2 Mio. Euro sowie
- gemäß § 18 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2016/2017 um rd. 2,7 Mio. Euro

auf insgesamt rd. 1.201,7 Mio. Euro erhöht.

Die tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen lagen mit rd. 623,4 Mio. Euro bei rd. 51,9 % der bestehenden Ermächtigungen (Vorjahr 55,3 %).

1.9 Globale Minderausgaben

(265) Globale Minderausgaben sind ein Instrument der Haushaltspraxis, das gezielte Ausgabenkürzungen ersetzt und der Regierung die Erwirtschaftung der pauschalen Ausgabenkürzung überlässt. Eine Veranschlagung globaler Minderausgaben von 1 % der veranschlagten Ausgaben ist nicht zu beanstanden.

(266) Für das Haushaltsjahr 2018 waren globale Minderausgaben zum Ausgleich dringlicher Mehrbedarfe i. H. v. 3,0 Mio. Euro und für die „Globale Personalminderausgabe“ von rd. 76,3 Mio. Euro veranschlagt. Insgesamt entsprach dies rd. 0,98 % der insgesamt für 2018 veranschlagten Ausgaben (rd. 8.074,2 Mio. Euro) und damit einer haushaltsrechtlich nicht zu beanstandenden Größenordnung.

2 Einzelrechnungsprüfung

2.1 Einleitung

(267) Für das Haushaltsjahr 2018 hat der Landesrechnungshof die ordnungsgemäße Belegung von Ausgaben erstmals auf Basis eines stichprobenbasierten Verfahrens geprüft. Durch die zufällige Auswahl einer repräsentativen Anzahl von Buchungen aus der Grundgesamtheit aller Buchungen kann nun ein Rückschluss auf die ordnungsgemäße Belegung der Ausgaben im gesamten Landeshaushalt gezogen werden. Grundsätzlich kann damit jede Dienststelle und jeder Titel Teil der Prüfung sein. Damit erhöht sich die Aussagekraft des Jahresberichts zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesregierung deutlich.

(268) Der Landesrechnungshof hat sich für ein zweistufiges statistisches Verfahren entschieden. Um unnötigen Reiseaufwand – z. B. zur Prüfung nur einiger weniger Buchungen bei einzelnen Dienststellen – zu vermeiden, wurde im ersten Schritt aus der Gesamtheit aller Dienststellen, die im Haushaltsjahr 2018 Auszahlungen vorgenommen haben, eine Auswahl von 30 Dienststellen zufällig gezogen. In einem zweiten Schritt wurden bei diesen 30 Dienststellen ebenfalls zufällig je 80 Buchungen aus dem gesamten Tätigkeitsbereich der Dienststelle gezogen. Insgesamt umfasste die Prüfung 2.400 Buchungen.

Bei der Konzeptionierung dieses Verfahrens hat sich der Landesrechnungshof vom Lehrstuhl für Statistik und Ökonometrie der Universität Rostock unterstützen lassen. Die aus der Prüfung gewonnenen Ergebnisse sind somit wissenschaftlich fundiert sowie statistisch verlässlich und aussagekräftig.

Aufgrund der Besonderheiten einzelner Titel und Sachverhalte erscheint es nicht sinnvoll, diese im Rahmen der Einzelrechnungsprüfung zu prüfen. Die Grundgesamtheit der zu prüfenden Buchungen wurde um diese Sonderfälle bereinigt (relevante Grundgesamtheit).⁷⁴

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

⁷⁴ Dies betrifft neben den Einnahmebuchungen und Zuwendungen auch Buchungen, die aus sogenannten Vorverfahren in das HKR-Verfahren des Landes gelangen. Um prüfungsfreie Räume zu vermeiden, werden diese Sachverhalte regulär durch die zuständigen Fachreferate des Landesrechnungshofes geprüft.

⁷⁵ VV Nr. 1.1.3 zu §§ 70 bis 80 LHO.

prüft. Grundlage der Prüfung waren die LHO sowie die zugehörigen Verwaltungsvorschriften.

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

2.2 Statistisch ermittelte Fehlerquote

(271) Bei 448 Buchungen der 2.377 geprüften Buchungen⁷⁶ wurden wesentliche Fehler festgestellt. Die Verteilung der Fehler auf die jeweiligen Dienststellen unterscheidet sich dabei deutlich. So wurden bei einzelnen Dienststellen keine Fehler festgestellt, bei anderen Dienststellen waren jedoch alle oder fast alle Buchungen fehlerhaft.

Mithilfe eines mathematisch-statistischen Verfahrens kann auf die Fehlerquote in der relevanten Grundgesamtheit aller Buchungen des Landes geschlossen werden. Hierzu werden im ersten Schritt die Fehlerquoten je Dienststelle ermittelt. Im zweiten Schritt werden diese Fehlerquoten mit dem Anteil der Buchungen der jeweiligen Dienststelle an der Grundgesamtheit gewichtet. Es ergibt sich eine geschätzte Fehlerquote von 33,8 %.⁷⁷

(272) Zwar geht nicht jeder festgestellte Fehler unmittelbar mit einem finanziellen Schaden für das Land einher, trotzdem sollte das Land Maßnahmen ergreifen, um die Anzahl der Fehler zu reduzieren.

Die Fehlerquote wird darüber hinaus durch die hohe Fehleranzahl einzelner Dienststellen beeinflusst. Diese hohe Fehleranzahl resultiert aus systematischen Fehlern im Anordnungsverfahren. Ohne die Einbeziehung dieser Dienststellen verbliebe eine geschätzte Fehlerquote von lediglich 7,4 %.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Regeln der Landeshaushaltsordnung sowie der zugehörigen Verwaltungsvorschriften nicht mit der zu erwartenden Sorgfalt beachtet werden.

⁷⁶ Im Rahmen der Prüfung hat sich gezeigt, dass einzelne der insgesamt 2.400 gezogenen Buchungen nicht prüfbar waren, da sie beispielsweise aufgrund eines Zeugenschutzprogramms nicht einsehbar waren.

⁷⁷ Die Fehlerquote aller Buchungen der Grundgesamtheit liegt mit 95 %-iger Wahrscheinlichkeit zwischen 18,7 % und 48,8 %. Die große Breite des Konfidenzintervalls resultiert vor allem aus der großen Streuung der Fehlerquoten zwischen den einzelnen Dienststellen. Würde man die Dienststellen ausblenden, bei denen ein systematischer Fehler im Anordnungsverfahren zu einer hohen Fehlerquote führt, so läge die tatsächliche Fehlerquote mit einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 3,7 % und 11,1 %.

Im Folgenden werden die wesentlichen Einzelfeststellungen aufgeführt und Handlungsempfehlungen gegeben.

2.3 Einzelfeststellungen

2.3.1 Anordnungsverfahren

(273) Um eine Zahlung leisten zu können, ist eine Anordnung erforderlich.⁷⁸ Die Verantwortlichkeiten im Anordnungsverfahren umfassen die Prüfung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit sowie die Ausübung der Anordnungsbefugnis. Die Befugnis zum Erteilen von Anordnungen liegt zunächst beim BfH. Dieser kann die Anordnungsbefugnis auf andere Bedienstete der Dienststelle übertragen.⁷⁹ Die Namen und Unterschriftsproben der zur Anordnung berechtigten Personen sind zu dokumentieren.⁸⁰ Die rechnerische und sachliche Richtigkeit sowie die Ausübung der Anordnungsbefugnis ist durch Unterschrift und beim Anordnungsbefugten zusätzlich unter Angabe des Datums zu bescheinigen.⁸¹ Für Anordnungen im manuellen Verfahren sind ausschließlich die vom Finanzministerium genehmigten Vordruckmuster zu verwenden.⁸²

(274) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass Zahlungen mangels Unterzeichnung auf dem Anordnungsvordruck⁸³ nicht angeordnet oder die Unterzeichnenden nicht anordnungsbefugt⁸⁴ waren.

Diese Feststellungen betreffen überwiegend den Geschäftsbereich des Justizministeriums, was einer missverständlichen Formulierung einer Verwaltungsvorschrift zu den §§ 70 bis 80 LHO für den Justizbereich sowie der darauf beruhenden fehlerhaften Auslegung durch Justiz- und Finanzministerium geschuldet war.

⁷⁸ Vgl. § 70 S. 2 LHO.

⁷⁹ Vgl. VV Nr. 3.1.1 zu §§ 70 bis 80 LHO. Vgl. VV Nr. 2.2.4.3 S. 1 und 2 zu §§ 70 bis 80 LHO. Die schriftliche Übertragung der Anordnungsbefugnis durch den BfH mit Unterschriftsprobe des zur Anordnung Berechtigten betrifft das Anordnungsverfahren im manuellen Verfahren, d. h. alle Zahlungen, die direkt über HKR-Verfahren ProFiskal gebucht werden.

⁸⁰ Vgl. VV Nr. 1.1.2 und VV Nr. 1.2 zu §§ 70 bis 80 LHO; Nr. 2.2 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO. Die schriftliche Übertragung der Anordnungsbefugnis durch den BfH mit Unterschriftsprobe des zur Anordnung Berechtigten betrifft das Anordnungsverfahren im manuellen Verfahren, d. h. alle Zahlungen, die direkt ohne ein Vorverfahren mit Hilfe des HKR-Verfahrens ProFiskal abgewickelt werden.

⁸¹ Vgl. Nr. 2.2.4.2 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

⁸² Vgl. Nr. 2.3 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

⁸³ Innenministerium; Polizeiinspektion Anklam; Staatsanwaltschaft Rostock; Finanzgericht M-V; Amtsgerichte Güstrow und Schwerin; Verwaltungsgericht Schwerin; LALLF; Nationalparkamt Vorpommern; Staatliches Schulamt Greifswald.

⁸⁴ Polizeiinspektion Anklam; Amtsgerichte Neubrandenburg, Zweigstelle Demmin und Schwerin; Oberverwaltungsgericht Greifswald; LALLF; Nationalparkamt Vorpommern; Staatliche Schulämter Schwerin und Greifswald.

Daneben fehlte in einigen Fällen die Bescheinigung der rechnerischen oder sachlichen Richtigkeit. Darüber hinaus lagen Anordnungen teilweise nicht oder nicht im Original vor.⁸⁵ In diesen Fällen kann die Ordnungsmäßigkeit des Anordnungsverfahrens nicht beurteilt werden. Des Weiteren unterzeichneten die Anordnungsbefugten bei annähernd der Hälfte aller geprüften Buchungen ohne Angabe des Datums.⁸⁶

(275) Finanz- und Justizministerium treten der Auffassung des Landesrechnungshofes bei, dass VV Nr. 11 zu §§ 70 bis 80 LHO nicht die Übertragung der Anordnungsbefugnis umfasst. Im Geschäftsbereich des Justizministeriums wurde die fehlende Übertragung der Anordnungsbefugnis zwischenzeitlich nachgeholt.

2.3.2 Verstoß gegen Haushaltsgrundsätze

Notwendigkeit von Ausgaben; Grundsätze der sachlichen Bindung und der nach Haushaltsjahren getrennten Buchführung

(276) Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind.⁸⁷

Die Einnahmen und Ausgaben sind mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel (Grundsatz der sachlichen Bindung) zu buchen, soweit sich aus dem Haushaltsplan nichts anderes ergibt.⁸⁸ Dies ist grundsätzlich der Titel, bei dem die Einnahme oder Ausgabe im Haushaltsplan veranschlagt wurde. Ist jedoch nach dem Gruppierungsplan ein von der Veranschlagung abweichender spezieller Nachweis erforderlich und wird der Zweck der Bewilligung nicht verändert, ist für die Buchung der im Gruppierungsplan vorgeschriebene Titel maßgeblich.⁸⁹

Zudem sind Zahlungen nach Haushaltsjahren getrennt zu buchen (Grundsatz der Jährlichkeit).⁹⁰ Daraus folgend sind alle Zahlungen für das Haushaltsjahr zu buchen, in dem sie eingegangen oder geleistet worden sind.⁹¹

⁸⁵ Innenministerium; LALLF; LPBK M-V; Justizministerium; Staatsanwaltschaften Neubrandenburg und Rostock; Verwaltungsgericht Schwerin; Straßenbauamt Neustrelitz; Nationalparkamt Vorpommern.

⁸⁶ Innenministerium; LPBK M-V; FHöVPR; Kriminalpolizeiinspektion Rostock; Polizeiinspektion Anklam; Justizministerium; Staatsanwaltschaften Neubrandenburg und Rostock; Finanzgericht; Amtsgerichte Neubrandenburg, Zweigstelle Demmin; Güstrow und Schwerin; Oberverwaltungsgericht Greifswald; Verwaltungsgericht Schwerin; Finanzämter Neubrandenburg und Wismar; Landwirtschaftsministerium; LALLF; Fachschule für Agrarwirtschaft; Nationalparkamt Vorpommern; Staatliche Schulämter Greifswald und Schwerin.

⁸⁷ § 6 LHO.

⁸⁸ § 35 i. V. m. § 15 LHO.

⁸⁹ VV Nr. 4.1 zu § 35 LHO.

⁹⁰ § 72 Abs. 1 LHO.

⁹¹ § 72 Abs. 2 LHO.

(277) Die Prüfung ergab, dass in einigen Fällen Ausgaben zur Aufgabenerfüllung des Landes nicht notwendig⁹² und damit unzulässig waren. Zudem wurde der Grundsatz der sachlichen Bindung missachtet und Ausgaben beim sachlich falschen Titel gebucht.⁹³ In einem Fall wurde der Grundsatz der Jährlichkeit nicht beachtet.⁹⁴

Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

(278) Ausgaben dürfen nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.⁹⁵ Die Inanspruchnahme der Haushaltsmittel muss daher der Sache und dem Zeitpunkt nach erforderlich sein.

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

(279) In vielen Fällen wurden Zahlungen vor Fälligkeit geleistet.⁹⁶ Auch Skonti wurde nicht immer genutzt.

2.3.3 Belegung der Buchungen

(280) Alle Buchungen sind zu belegen.⁹⁷ Belege sind Anordnungen sowie die begründenden Unterlagen. Die begründenden Unterlagen sind der Anordnung beizufügen. Aus den begründenden Unterlagen muss sich u. a. die Höhe der Anordnung eindeutig ableiten lassen.

(281) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass Buchungen mangels zahlungsbegründender Unterlagen nicht ordnungsgemäß belegt waren.⁹⁸ Zudem stimmte die Höhe der Anordnung nicht immer mit den zahlungsbegründenden Unterlagen überein.⁹⁹

⁹² LBPA M-V; Staatsanwaltschaft Neubrandenburg; Finanzamt Wismar; Landwirtschaftsministerium; Nationalparkamt Vorpommern; Staatliches Schulamt Schwerin.

⁹³ Justizministerium; Finanzamt Wismar; Straßenbauamt Neustrelitz; LALLF; Nationalparkamt Vorpommern; StALU Mittleres Mecklenburg.

⁹⁴ Als Folge daraus werden die Ausgaben für den Einzelplan 09 sowie für den Gesamthaushalt in der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018 um 4.800,91 Euro zu hoch ausgewiesen.

⁹⁵ § 34 Abs. 2 S. 1 LHO.

⁹⁶ Innenministerium; LBPA M-V; Polizeiinspektionen Neubrandenburg und Anklam; Justizministerium; Staatsanwaltschaften Neubrandenburg und Rostock; Finanzgericht M-V; Amtsgerichte Güstrow und Schwerin; Oberverwaltungsgericht Greifswald; Verwaltungsgericht Schwerin; Finanzämter Neubrandenburg und Wismar; Straßenbauamt Neustrelitz; LALLF; Fachschule für Agrarwirtschaft; Nationalparkamt Vorpommern; Staatliches Schulamt Schwerin.

⁹⁷ § 75 LHO.

⁹⁸ Innenministerium; LPBK M-V; Kriminalpolizeiinspektion Rostock; Staatsanwaltschaft Neubrandenburg; Wirtschaftsministerium; Landwirtschaftsministerium; Nationalparkamt Vorpommern; Staatliches Schulamt Schwerin.

⁹⁹ Amtsgericht Schwerin; LAGuS Versorgungsamt Neubrandenburg.

2.4 Aufbewahrung

(282) Für die ordnungsgemäße Aufbewahrung der Belege sind die anordnenden Stellen zuständig.¹⁰⁰

(283) Von den im mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren gezogenen Buchungen konnten 21 Buchungen nicht geprüft werden, da die Dienststellen die entsprechenden Akten nicht vorlegen konnten.¹⁰¹ Dies betrifft ausschließlich den Geschäftsbereich des Justizministeriums. Ursächlich hierfür ist die Veraktung der Anordnungen in den jeweiligen Justiz-Fallakten. Bei Weitergabe der Fallakten aufgrund von Zuständigkeitswechseln an andere Gerichte oder Staatsanwaltschaften liegen die Belege für die Zahlungen (Anordnungen inkl. zahlungsbegründende Unterlagen) nicht mehr in den anordnenden Dienststellen vor. In den 21 Fällen konnten die Akten auch nicht in einer angemessenen Frist nachgereicht werden.

(284) Das Justizministerium führte dies darauf zurück, dass der Landesrechnungshof den Dienststellen die Aktenzeichen nicht rechtzeitig mitgeteilt habe. Die Aktenzeichen seien jedoch für die Prüfung von Buchungen aus dem Bereich von Auslagen und Rechtssachen erforderlich, da die Buchungen nur dann vorgelegt werden könnten, wenn die entsprechende Verfahrensakte bekannt sei. Die Verfahrensakte würden sich jedoch nicht zwingend in den geprüften Gerichten bzw. Staatsanwaltschaften befinden. Stattdessen könnten sie zur Vollstreckung bei der Staatsanwaltschaft bzw. bei Gericht – zum Teil in anderen Bundesländern – oder zur Akteneinsicht bei einem Rechtsanwalt sein.

(285) Der Landesrechnungshof weist die Kritik des Justizministeriums zurück. Den Dienststellen waren die Aktenzeichen bei Vereinbarung der Termine für die örtlichen Erhebungen mitgeteilt worden. Obwohl zwischen den Terminvereinbarungen und den örtlichen Erhebungen mehrere Wochen bzw. Monate lagen, wurden die Unterlagen zu den in Tz. 283 genannten Buchungen nicht vorgelegt. Ursächlich hierfür ist, dass Haushalts- und Verfahrensunterlagen zusammen in der jeweiligen Verfahrensakte aufbewahrt werden. Werden die Verfahrensakte – teilweise dauerhaft – an andere Dienststellen gegeben, sind die Belege nicht mehr in der anordnenden Stelle verfügbar. Dies verstößt gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen.¹⁰² Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Originale der Anordnungen künftig getrennt von den Fallakten aufbewahrt werden. Den Verfahrensakte können statt dessen Kopien der Anordnungen beigelegt werden.¹⁰³

¹⁰⁰ Vgl. VV Nr. 4.7.2 zu §§ 70 bis 80 LHO.

¹⁰¹ Staatsanwaltschaften Neubrandenburg und Rostock; Amtsgericht Neubrandenburg, Zweigstelle Demmin; Verwaltungsgericht Schwerin.

¹⁰² Vgl. Fn. 100.

¹⁰³ Die Originale der zahlungsbegründenden Unterlagen sind in die Verfahrensakte aufzunehmen. Der Anordnung (Original) sind Kopien der zahlungsbegründenden Unterlagen mit einem Verweis auf das Aktenzeichen der Verfahrensakte beizufügen.

3 Vermögensübersicht

(286) Das Finanzministerium hat jährlich eine Übersicht über den wert- bzw. mengenmäßigen Bestand (inkl. Veränderungen) des Vermögens und der Schulden im jeweiligen Haushaltsjahr (Vermögensübersicht) zu erstellen.¹⁰⁴

3.1 Entwicklung des Vermögens

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

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

Zum 31. Dezember 2018 betrug das Liegenschaftsvermögen des Landes rd. 1.684 Mio. m² (vgl. Tabelle 18) und verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 9,8 Mio. m² (-0,58 %). Reduziert hat sich vor allem die Fläche der unbebauten Liegenschaften.

¹⁰⁴ Vgl. Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V und § 80 i. V. m. § 86 LHO.

Tabelle 18: Übersicht über das Vermögen, 2017-2018

	Stand Ende 2017	saldierte Zu-/ Abgänge 2018	Entwicklung	Stand Ende 2018
Liegenschaftsvermögen in m²				
Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts	1.685.067.747 [1.685.075.665] ¹⁰⁵	-9.830.577	-0,58%	1.675.237.170
davon bebaute Liegenschaften	8.860.090	-364.621	-4,12%	8.495.469
davon unbebaute Liegenschaften	1.676.207.657 [1.676.215.575] ¹⁰⁵	-9.465.956	-0,56%	1.666.741.701
BBL-Sondervermögen	8.924.210	-10.321	-0,12%	8.913.889
davon bebaute Liegenschaften	6.439.963	-3.939	-0,06%	6.436.024
davon unbebaute Liegenschaften	2.363.988	-93.775	-3,97%	2.270.213
davon Fiskalerbschaften	120.259	87.393	72,67%	207.652
Eingezogene Grundstücke Justizressort	24.414	0	0,00%	24.414
Gesamt	1.694.016.371 [1.694.024.289]¹⁰⁵	-9.840.898	-0,58%	1.684.175.473
Kapitalvermögen in Euro				
Darlehensforderungen	929.391.257,57	-111.486.602,88	-12,00%	817.904.654,69
Rücklagen	2.058.904.499,56	-32.713.326,89	-1,59%	2.026.191.172,67
Sondervermögen	1.517.011.896,75 [1.481.101.910,74] ¹⁰⁶	581.849.655,09	38,35%	2.098.861.551,84
Reinvermögen der Landesbetriebe	6.029.484,51	265.677,68	4,41%	6.295.162,19
Sonstige revolving Fonds	88.342.093,09	-2.992.693,89	-3,39%	85.349.399,20
Wertpapiere	0,00	0,00	–	0,00
unmittelbare Beteiligungen	73.438.714,63	-437.154,56	-0,60%	73.001.560,07
nachrichtlich: mittelbare Beteiligungen	16.568.699,18	566.826,32	3,42%	17.135.525,50
Sonstige Forderungen	96.898.572,00	1.432.698,00	1,48%	98.331.270,00
Gesamt	4.770.016.518,11 [4.734.106.532,10]	435.918.252,55	9,14%	5.205.934.770,66

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(288) Das Kapitalvermögen des Landes belief sich zum Ende des Haushaltsjahres 2018 auf 5.205,9 Mio. Euro. Dies entspricht einer Erhöhung gegenüber dem korrigierten Endbestand des Vorjahres um 435,9 Mio. Euro bzw. 9,14 %.

Ursächlich für den Anstieg ist vor allem ein deutlicher Nettovermögenszuwachs bei den Sondervermögen von 581,8 Mio. Euro (38,35 %). Einen gegenteiligen Effekt hatte die Reduzierung der Darlehensforderungen um 111,5 Mio. Euro (-12,00 %).

(289) Der Anstieg bei den Sondervermögen ist vor allem auf die Schaffung des Sondervermögens „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ zurückzuführen, dessen

¹⁰⁵ Der in der Vermögensübersicht 2017 ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2017 wurde mit der Vermögensübersicht 2018 korrigiert. Grund: Berücksichtigung von in den Vorjahren nicht ausgewiesenen Liegenschaften.

¹⁰⁶ Der in der Vermögensübersicht 2017 für den BBL M-V ausgewiesene Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2017 wurde nach Vorlage des vorläufigen Jahresabschlusses 2017 mit der Vermögensübersicht 2018 korrigiert.

Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2018 bei 169,8 Mio. Euro lag. Zudem erfolgte die planmäßige Erhöhung des Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage Mecklenburg-Vorpommern“ um 100 Mio. Euro auf den Bestand von 400 Mio. Euro.

(290) Der Anfangsbestand für das Sondervermögen BBL M-V wurde um 0,9 Mio. Euro im Vergleich zum Endbestand 2017 gemäß Vermögensübersicht 2017 korrigiert. Als Begründung wurde angeführt, dass die Daten für das Jahr 2017 auf vorläufigen Zahlen beruhten und eine Korrektur nach Vorlage des vorläufigen Jahresabschlusses 2017 notwendig geworden sei. Die bereits in den Vorjahren immer wieder erfolgte Korrektur des Anfangsbestands aufgrund der Vorlage des endgültigen Jahresabschlusses hat der Landesrechnungshof bereits häufiger kritisiert.¹⁰⁷ Der Erstellung der Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2018 lag nach Aussage des Finanzministeriums jedoch nur der vorläufige Jahresabschluss 2017 des Sondervermögens BBL M-V zugrunde.

(291) Zum Landesfinanzbericht 2018¹⁰⁸ sagte das Finanzministerium zu, die internen Prozesse des BBL M-V zur Erstellung des Jahresabschlusses zu optimieren. So sollten bereits mit der Aufforderung des Finanzministeriums zur Zuarbeit zur jeweiligen Haushaltsrechnung belastbare Zahlen für die Erstellung der Vermögensübersicht zum 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres vorzulegen sein.

Eine nachträgliche Korrektur der Vorjahresend- bzw. Anfangsbestände schränkt die Verlässlichkeit und Aussagekraft der Vermögensübersicht erheblich ein. Der Landesrechnungshof begrüßt zwar, dass die Korrektur zum Haushaltsjahr 2018 deutlich geringer ausgefallen ist. Es erschließt sich dem Landesrechnungshof aber weiterhin nicht, warum im Juli des Folgejahres noch keine belastbaren Zahlen für die Erstellung der Vermögensübersicht vorgelegt werden können. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Probleme spätestens mit der Auflösung des BBL M-V mit Ablauf des 31. Dezember 2019 behoben sind und künftig belastbare Zahlen in der Vermögensübersicht ausgewiesen werden.

(292) In der Vermögensübersicht zum Haushaltsjahr 2018 wird der „Grundstock“ wie in den Vorjahren als nachrichtliche Position des Einzelplans 12 ausgewiesen. Im Gegensatz zu den Vorjahren wird er nunmehr jedoch nicht als reine „Davon-Position“ behandelt, sondern erhöht den Bestand des Sondervermögens um 40,1 Mio. Euro. Zur Erstellung der Vermögensübersicht melden die Ressorts auf Basis einheitlicher Formulare die in ihrem Zuständigkeitsbereich befindlichen Vermögenswerte. Nach Aussage des Finanzministeriums lag in den Vorjahren ein Übertragungsfehler vor. Damit wurde das Vermögen des Landes in den Vor-

¹⁰⁷ Zuletzt siehe Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 200 f.

¹⁰⁸ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 139 f.

jahren zu gering ausgewiesen. Am Ende des Haushaltsjahres 2017 betrug die Position des Grundstocks beispielsweise 36,9 Mio. Euro, in 2016 waren es sogar 39,6 Mio. Euro.

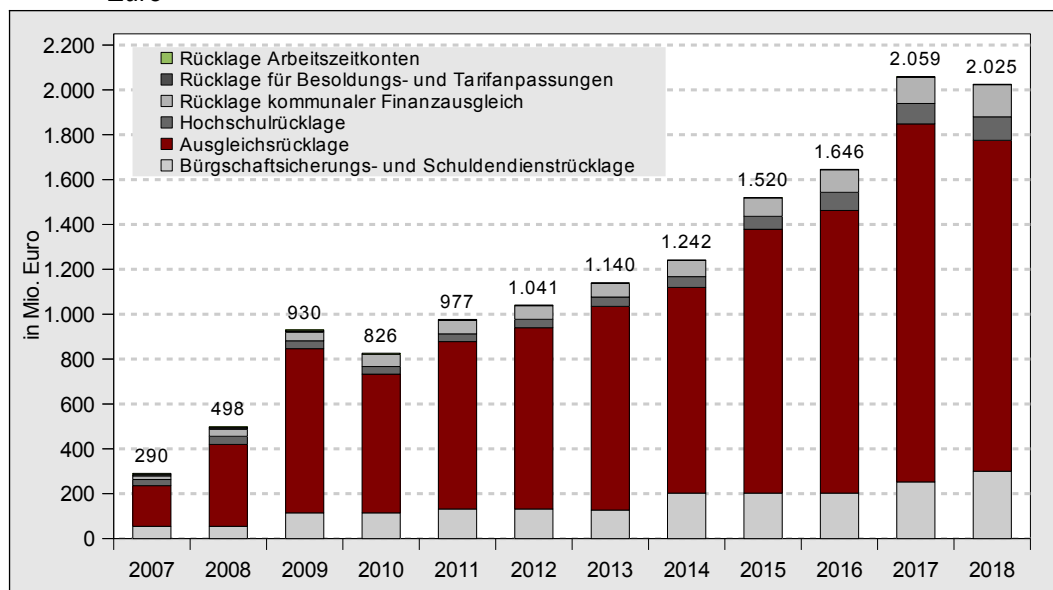
(293) Der Landesrechnungshof sieht den falschen Ausweis des Grundstocks in der Vergangenheit kritisch. Eine eindeutiger Benennung in der Meldung des Vermögens aus den einzelnen Ressorts hätte vermieden, dass das Vermögen des Landes in der Vermögensübersicht der Vorjahre um knapp 40 Mio. Euro zu niedrig angegeben wurde. Die händische Übertragung der Vermögenswerte aus der Meldung der Ressorts beinhaltet zudem eine vermeidbare Fehlerquelle. Mit der Einführung des neuen HKR-Verfahrens sollte die Erstellung der Vermögensübersicht automatisiert werden.

(294) Das Finanzministerium hat angemerkt, der Hinweis des Landesrechnungshofes werde aufgenommen. Die beanstandete Position würde künftig eindeutig ausgewiesen.

(295) Die Rücklagen sind gegenüber dem Vorjahr um 32,7 Mio. Euro zurückgegangen. Ursächlich ist hierfür vor allem die Reduzierung der Ausgleichsrücklage (vgl. Abbildung 34). Im Vorjahr war der Strategiefonds noch Teil der Ausgleichsrücklage. Ab dem Haushaltsjahr 2018 wird der Strategiefonds als separates Sondervermögen geführt.

Der Bestand der Ausgleichsrücklage betrug Ende 2018 1.475,1 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage dient einer Vielzahl unterschiedlicher Zwecke, weswegen der Landesrechnungshof erneut eine transparentere Darstellung fordert. Beispielsweise könnte die Ausgleichsrücklage in zweckentsprechend bezeichnete Rücklagen überführt werden. Dies würde auch die inhaltliche Abgrenzung zum Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage Mecklenburg-Vorpommern“ verdeutlichen.

Abbildung 34: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres, 2007-2018, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(296) Insgesamt werden in der Vermögensbilanz zum Ende des Haushaltsjahres 2018 Unternehmensbeteiligungen (mittelbar und unmittelbar) von 90,1 Mio. Euro ausgewiesen. Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Zuwachs von 129.671,76 Euro. Eine Veränderung ergab sich bei den unmittelbaren Landesbeteiligungen, da die Liquidation einer Gesellschaft Ende 2018 abgeschlossen war. Das Landesvermögen an unmittelbaren Beteiligungen sank damit geringfügig auf 73,0 Mio. Euro. Bei den mittelbaren Landesbeteiligungen wird im Saldo ein Zugang von 566.826,32 Euro ausgewiesen. Überwiegend ist die Erhöhung des Bestands an mittelbaren Beteiligungen im Haushaltsjahr 2018 auf 17,1 Mio. Euro auf eine Veränderung bei der Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH zurückzuführen.

(297) Der Landesrechnungshof prüft die Vermögensrechnung zu Beginn des jeweils übernächsten Jahres. Unterlagen der beteiligungsführenden Ressorts zu den privatrechtlichen Landesbeteiligungen¹⁰⁹ stehen dem Landesrechnungshof gemäß § 69 LHO innerhalb von drei Monaten nach der Gesellschafterversammlung, die den Jahresabschluss festzustellen hat, zu. Nach den jeweiligen Gesellschaftsverträgen besteht bei Landesbeteiligungen die Pflicht, bis zum achten Monat des Folgejahres den Abschluss festzustellen.¹¹⁰ Alle Unterrichtungen für das Jahr 2018 sollten dem Landesrechnungshof danach bereits bis zum Jahresende 2019 vorgelegen haben.

¹⁰⁹ Zu den vier öffentlich-rechtlichen Beteiligungen besteht keine Unterrichtungspflicht nach § 69 LHO. Nach § 111 LHO kann der Landesrechnungshof die Haushaltsführung hier unmittelbar prüfen.

¹¹⁰ Der Muster-Gesellschaftsvertrag gemäß der „Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ sieht für die Feststellung des Jahresabschlusses und die Entlastung von Geschäftsführung/Aufsichtsrat die kürzere Achtmonats-Frist gegenüber der gesetzlichen Frist vor. Vgl. hierzu: VV des Finanzministeriums vom 13. Januar 2012 – IV 130-1, AmtsBl. M-V 2012, S. 197.

(298) Im Februar 2020 waren erst für 4 von 28 unterrichtungspflichtigen Landesbeteiligungen die erforderlichen Unterrichtungen mit Beifügung des geprüften Jahresabschlusses 2018 von den zuständigen Ressorts eingegangen. Für 24 Landesbeteiligungen lagen dem Landesrechnungshof die ihm zustehenden Unterlagen nicht vor.

Auch in der Vergangenheit mussten Unterrichtungen nach § 69 LHO angefordert bzw. mehrfach angemahnt werden: Für sechs privatrechtliche Landesbeteiligungen fehlten die Unterrichtungen für 2017 – trotz Mahnungen im Jahr 2019 – auch zu Beginn des Jahres 2020 noch. Besonders säumig ist das Energieministerium, das noch nicht zu den Jahresabschlüssen 2015 bis 2018 der Landesbeteiligungen Rostock Port GmbH und Fährhafen Sassnitz Mukran GmbH berichtete. Insgesamt hielten die Ressorts im Vorjahr nur in 6 von 28 Fällen die Dreimonatsfrist für Unterrichtungen des Landesrechnungshofes ein.

(299) Fristversäumnisse gab es auch bei der Feststellung der jeweiligen Jahresabschlüsse 2017. Dies betraf mindestens vier Landesbeteiligungen.¹¹¹ Die beiden hier beteiligungsführenden Ressorts wirkten nicht auf die Einhaltung der in den Gesellschaftsverträgen vorgesehenen Fristen hin, obwohl das Land bei allen vier Beteiligungen Mehrheitsgesellschafter ist. Für eine GmbH im Zuständigkeitsbereich des Wirtschaftsministeriums ist der Jahresabschluss 2017 bspw. erst am 13. November 2018, für eine andere im Zuständigkeitsbereich des Bildungsministeriums erst am 7. Mai 2019 festgestellt worden. Derartige Fristüberschreitungen sind bei den vom Landesrechnungshof nach § 92 LHO vorzunehmenden Prüfungen der Betätigung des Landes bei privatrechtlichen Beteiligungen zu bemängeln.

(300) Für die Prüfung der Vermögensrechnung und um die nach § 92 LHO vorzunehmenden Prüfungen der Betätigungen des Landes zügig abzuschließen, sind fristgerechte Unterrichtungen nach § 69 LHO durch die beteiligungsführenden Ressorts unabdingbar. Das Land – häufig Mehrheitsgesellschafter der jeweiligen Landesbeteiligung – sollte über die Gesellschafterversammlungen darauf hinwirken, dass der Jahresabschluss fristgerecht innerhalb von acht Monaten festgestellt wird.

(301) Aus der Vermögensübersicht geht hervor, dass das Land an der Landgesellschaft M-V mbH eine Beteiligung von 50,5 % hält. Die Landgesellschaft M-V mbH hält ihrerseits eine Beteiligung an der Bürgerwind Gägelow GmbH & Co. KG von 25 %. Damit ist das Land an der Bürgerwind Gägelow GmbH & Co. KG mittelbar beteiligt. Die haushaltsrechtlichen Vorschriften sehen für Beteiligungen des Landes – unabhängig davon, ob diese unmittelbar oder mittelbar gehalten werden – vor, dass ein angemessener Einfluss des Landes auf das Unternehmen sichergestellt sein muss.

¹¹¹ Diese Zahl bezieht sich auf die 22 Fälle, bei denen die Unterrichtung bisher nach § 69 LHO erfolgte.

Der Landesrechnungshof weist wie bereits im Vorjahr¹¹² darauf hin, dass ein angemessener Einfluss des Landes auf die Bürgerwind Gägelow GmbH & Co. KG mit einem mittelbaren Anteil von 25 % ohne zusätzliche Vorkehrungen – die hier nicht erkennbar sind – nicht sichergestellt ist.

3.2 Entwicklung der Schulden

(302) Gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2018/2019 ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das Finanzministerium ist jedoch ermächtigt, im laufenden Haushaltsjahr fällig werdende Kredite durch erneute Kreditaufnahmen anschlusszufinanzieren (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2018/2019). Der Zeitpunkt der Kreditaufnahme ist nach Kassenlage, den jeweiligen Kapitalmarktverhältnissen und den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen zu bestimmen.¹¹³

(303) Auch im Jahr 2018 konnten aufgrund des vorhandenen Liquiditätsbestands fällig gewordene Kredite unterjährig beglichen werden, ohne sofort neue Kredite aufzunehmen. Die dadurch nicht in Anspruch genommenen Anschlussfinanzierungsmöglichkeiten trägt das Finanzministerium in folgende Haushaltsjahr fort.

(304) Der Landesrechnungshof hat diese Praxis wiederholt kritisiert.¹¹⁴ Mittlerweile konnte zwischen dem Landesrechnungshof und dem Finanzministerium eine Verständigung zur Verbuchung von Krediteinnahmen und Tilgungsausgaben sowie zum Umgang mit nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen erzielt werden.

Diese sieht vor, dass künftig keine fiktiven Kreditaufnahmen im Haushalt gebucht werden. Stattdessen wird zum Jahresabschluss lediglich die haushalterische Nettotilgung im Haushalt ausgewiesen. Entsprechend dem Haushaltsplan 2020/2021 werden ab dem Haushaltsjahr 2020 keine zusätzlichen fortgeltenden Kreditermächtigungen aufgebaut. Aufgrund der geplanten Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage sowie der Sondervermögen ab 2020 geht das Finanzministerium von einer Verminderung der fortgeltenden Ermächtigungen aus.

(305) Unabhängig von der haushaltsrechtlichen Bewertung weist der Landesrechnungshof erneut auf die fortbestehenden erheblichen Risiken hin. Eine deutliche Verschlechterung der Konditionen am Kreditmarkt verbunden mit einem erheblichen Kreditbedarf birgt enorme Haushaltsrisiken. Denn solch ein Szenario würde das Umwandeln von Ermächtigungen in

¹¹² Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 203 ff.

¹¹³ Vgl. § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2018/2019.

¹¹⁴ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 209 ff.; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 150 ff. sowie Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 215 f.

tatsächliche Kreditmarktschulden erfordern. Es könnte sich bereits durch eine auf die Covid-19-Krise folgende Wirtschaftskrise ergeben.

(306) Zudem weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die europäischen Regelungen – anders als die Regelungen zur Schuldenbremse im nationalen Recht – nicht auf den Ausgleich des Haushalts ohne die Aufnahme neuer Kredite, sondern vielmehr auf den Schuldenstand gemäß Finanzstatistik abstellen. Die Inanspruchnahme fortgeltender Kreditermächtigungen stellt nach dieser Abgrenzung eine Nettoneuverschuldung dar.

(307) Zum 31. Dezember 2018 betrug die fundierte Verschuldung¹¹⁵ des Landes 8.022,4 Mio. Euro. Damit entsprach die Netto-Tilgung im Jahr 2018 218,9 Mio. Euro.¹¹⁶ In den fundierten Schulden enthalten sind auch Kredite bei verbundenen Sondervermögen¹¹⁷ in Höhe von 490,1 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr ist dieser Wert um 86,5 Mio. Euro angestiegen. Der Landesrechnungshof hat mehrfach¹¹⁸ darauf hingewiesen, dass Kreditgeschäfte mit rechtlich unselbstständigen Sondervermögen rechtlich unwirksam sind.

(308) Abbildung 35 zeigt die (fundierte) Verschuldung je Einwohner im Ländervergleich anhand von Daten der amtlichen Statistik. In 2018 betrug die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes 4.984 Euro je Einwohner. Gegenüber dem Vorjahr sind diese um 132 Euro je Einwohner weiter gesunken.¹¹⁹

Im finanzwirtschaftlichen Vergleich ist die Pro-Kopf-Verschuldung bei den FO um 262 Euro je Einwohner zurückgegangen und lag Ende 2018 bei 4.734 Euro je Einwohner. Bei den FFW reduzierte sich die einwohnerbezogene Verschuldung um 21 Euro pro Einwohner auf 8.045 Euro je Einwohner.

¹¹⁵ Unter den fundierten Schulden sind Schulden aus Kreditmarktmitteln und Kredite beim öffentlichen Bereich zu verstehen.

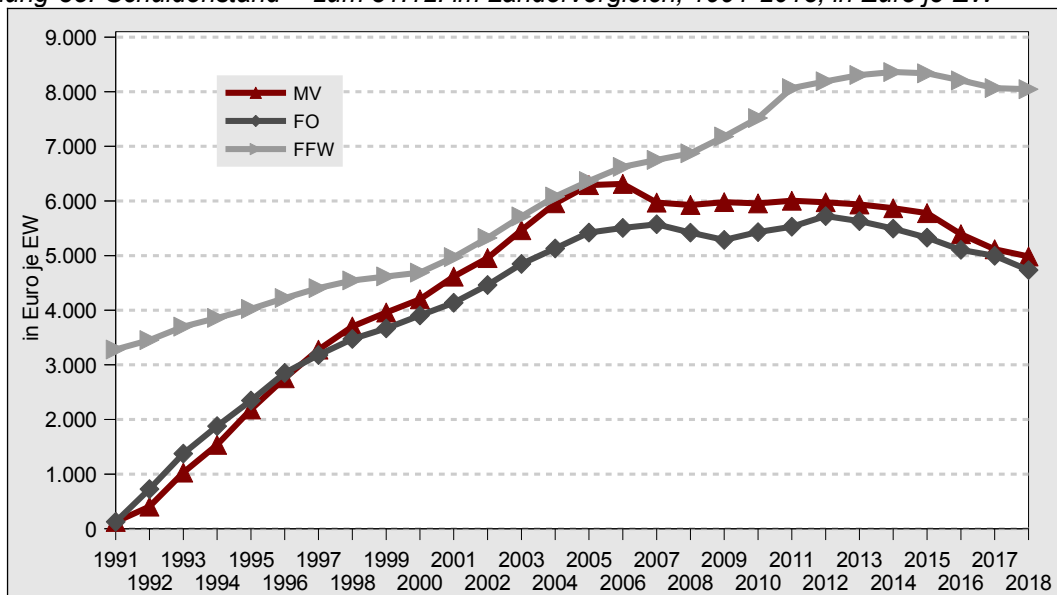
¹¹⁶ Der Unterschied zur kassenmäßigen Tilgung am Kreditmarkt von 231,5 Mio. Euro (s. Tz. 29) erklärt sich aus den unterschiedlichen verwendeten Stichtagen. Der kassenmäßige Abschluss des Haushaltsjahrs 2018 war am 31. März 2019, während die Vermögensübersicht die Tilgung am Kreditmarkt zum 31. Dezember 2018 ausweist.

¹¹⁷ Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage.

¹¹⁸ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tz. 155 sowie ausführlich Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 534 ff.

¹¹⁹ Zu beachten ist, dass die Bevölkerungszahl in Mecklenburg-Vorpommern seit 2014 leicht gestiegen ist.

Abbildung 35: Schuldenstand¹²⁰ zum 31.12. im Ländervergleich, 1991-2018, in Euro je EW



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(309) Neben den fundierten Schulden des Landes werden in der Vermögensübersicht auch die sonstigen Schulden ausgewiesen, um einen Überblick über den Gesamtschuldenstand zu erhalten. Diese Position beinhaltet Lieferungen und Leistungen, die das Land bereits in 2018 in Anspruch genommen hat, deren Bezahlung jedoch erst im nächsten Haushaltsjahr – also 2019 – fällig war. Die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 6,9 Mio. Euro auf 20,3 Mio. Euro.

Ebenfalls zu den sonstigen Schulden werden die Kassenverstärkungskredite gezählt. Zum Stichtag 31. Dezember 2018 lag eine solche Verschuldung beim Land jedoch nicht vor.

Der Gesamtschuldenstand des Landes betrug damit zum 31. Dezember 2018 8.042,8 Mio. Euro. Das Finanzministerium weist u. a. in der Kurzfassung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Jahr 2018 einen „fiktiven“ Schuldenstand mit umgebuchten Krediteinnahmen bzw. eine haushaltsrechtliche Verschuldung von 9.385,7 Mio. Euro aus. Durch einen hohen Liquiditätsbestand war es dem Land möglich, fällig werdende Kredite unterjährig zu begleichen, ohne sofort neue Kredite aufzunehmen. Die nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen trägt das Finanzministerium fort. Die Differenz zwischen dem Gesamtschuldenstand und der fiktiven Größe ist auf die Kreditermächtigungen in Höhe von 1.363,2 Mio. Euro zurückzuführen.

¹²⁰ Die vom Statistischen Bundesamt/von der ZDL zum 31. Dezember eines Jahres ausgewiesene Höhe der Kreditmarktschulden kann die tatsächliche Verschuldungslage der Länder allerdings nicht unmittelbar widerspiegeln, da es aufgrund von Buchungen im sogenannten 5. Quartal („Auslaufperiode“ des Haushaltsjahres) sowie länderübergreifenden Unterschieden in der Haushaltstechnik zu deutlichen Abweichungen zwischen den stichtagsbezogenen Angaben und denen der Haushaltsabschlüsse kommen kann. Vgl. im Detail hierzu Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2009): Jahresbericht 2009 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2009, S. 17 f.

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

Zum 31. Dezember 2018 betrug die implizite Verschuldung aus Versorgungsverpflichtungen für vor dem 1. Januar 2008 in den Landesdienst übernommene Beamtinnen und Beamte 8.335,5 Mio. Euro. Sie erhöhte sich damit um 644,3 Mio. Euro.

Für die Beamtinnen und Beamten, deren Beschäftigungsverhältnis nach dem 31. Januar 2007 begründet wurde, sollen die Pensionsverpflichtungen im Wesentlichen über den Versorgungsfonds des Landes finanziert werden. Das Land hat dem Versorgungsfonds im Jahr 2018 netto weitere 62,1 Mio. Euro zugeführt.¹²¹ Dem Bestand des Versorgungsfonds von nunmehr 339,8 Mio. Euro am Ende des Haushaltsjahres 2018 steht nach Aussage des Finanzministeriums eine implizite Versorgungsschuld in gleicher Höhe für bisher erworbene Ansprüche der ab 2008 in Mecklenburg-Vorpommern verbeamteten Personen gegenüber.

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

(311) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Land seiner Empfehlung gefolgt ist und weitere Beamtenjahrgänge in das kapitalgedeckte Versorgungssystem des Versorgungsfonds aufgenommen hat. Allerdings sieht er die Anlagepolitik des Versorgungsfonds weiterhin kritisch.¹²² Der Versorgungsfonds ist ein rechtlich unselbstständiges Sondervermögen. Daher verbriefen die Schuldscheine, in die der Versorgungsfonds investiert ist, rechtlich gesehen keinen Rückzahlungsanspruch des Versorgungsfonds gegenüber dem Land. Eine Werthaltigkeit der „Schuldscheine“ ist somit nicht gegeben und im Versorgungsfonds kein tatsächliches Vermögen gebunden. Die gleiche Problematik besteht bei der Versorgungsrücklage des Landes.¹²³

(312) Das Finanzministerium hat auf die Diskussionen im Finanzausschuss sowie die daraus resultierende Landtagsentschließung verwiesen.¹²⁴

¹²¹ Für den Landeshaushalt wurden 2018 rd. 2,4 Mio. Euro (brutto) aus dem Versorgungsfonds entnommen.

¹²² Hierzu ausführlich Landesrechnungshof-Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 534 ff.

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

¹²⁴ Drs. 7/1136.

(313) Dies entkräftet nicht die bereits vor einigen Jahren ausgesprochene Empfehlung des Landesrechnungshofes, die Ermächtigung in § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2018/2019 nicht mehr anzuwenden.¹²⁵ „Schuldscheine“ von Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage sollten in werthaltige Geldanlagen umschichtet werden. Hierzu könnte das Finanzministerium ein Konzept für den Landtag erarbeiten. Nur eine Anlagepolitik in werthaltige Vermögensgegenstände sichert langfristig eine generationengerechte Verteilung der Versorgungslasten. Alternativ ist die Einrichtung rechtlich selbstständiger Sondervermögen zu prüfen.

Um den besonderen Stellenwert der Vorsorge für zukünftige Verpflichtungen deutlich zu machen, erneuert der Landesrechnungshof seine Empfehlung, die Finanzierung der Pensionsverpflichtungen verfassungsrechtlich zu verankern.

3.3 Entwicklung der Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen

(314) Die Sicherheits- und Gewährleistungen haben im Vergleich zum Vorjahr um 56,8 Mio. Euro (-8,39 %) abgenommen und betragen Ende 2018 620,6 Mio. Euro (vgl. Tabelle 19).

Der Ermächtigungsrahmen zur Übernahme von Sicherheitsleistungen belief sich im Haushaltsjahr 2018 auf 2.577,2 Mio. Euro und wurde mit 1.336,1 Mio. Euro¹²⁶ zu 51,84 % ausgeschöpft.

Tabelle 19: Entwicklung des Bestands an Sicherheits- und Gewährleistungen von 2017 zu 2018, in Euro

	Stand Ende 2017	saldierte Zu- und Abgänge 2018	Entwicklung	Stand Ende 2018
Bürgschaften	634.514.527,35	-44.716.696,89	-7,05%	589.797.830,46
Sonstige Eventualverbindlichkeiten	42.896.289,55	-12.087.357,84	-28,18%	30.808.931,71
Gesamt	677.410.816,90	-56.804.054,73	-8,39%	620.606.762,17

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(315) Der Bestand an übernommenen Bürgschaften betrug im Jahr 2018 589,8 Mio. Euro und nahm damit im Vergleich zum Vorjahr um 44,7 Mio. Euro ab. Dieser Rückgang ist vor allem durch eine Reduzierung der Bürgschaftsübernahmen für den Kommunalen Aufbaufonds um 45,7 Mio. Euro bedingt.

Die Sonstigen Eventualverbindlichkeiten reduzierten sich gegenüber dem Vorjahr um 12,1 Mio. Euro. Ursächlich hierfür ist vor allem eine Verringerung der „Garantieerklärung zur Absicherung der den Kultureinrichtungen überlassenen Leihgaben“ um 9,1 Mio. Euro sowie

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

¹²⁶ Der Betrag setzt sich zusammen aus der Summe der in Anspruch genommenen Sicherheitsleistungen von 620,6 Mio. Euro und der Summe der übernommenen Sicherheitsleistungen von 715,5 Mio. Euro.

eine Reduzierung der „Garantieerklärung zur Absicherung zur Erlangung von Kommunalkrediten zugunsten nichtöffentlicher Träger von Krankenhäusern“ um 5,3 Mio. Euro. Gegenätzlich wirkt die „Mietgarantieerklärung gegenüber der Landgesellschaft M-V – Anmietung weiterer Gebäude durch die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V. in Gülzow“ von 2,3 Mio. Euro.

(316) Die Ausfallzahlungen stiegen im Haushaltsjahr 2018 um 3,6 Mio. Euro. Das bedeutet, dass das Land seit 1991 mit 715,5 Mio. Euro aus übernommenen Sicherheitsleistungen in Anspruch genommen wurde. Seitdem konnten 10,4 Mio. Euro an Einnahmen aus Bürgschaftsregressen verbucht werden.

V. Feststellung zur Prüfung der Landesverwaltung

Einzelplan 01 – Geschäftsbereich des Landtags

1 Zuwendungen an kommunalpolitische Vereinigungen

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Regelungen der Förderrichtlinie nicht vollständig beachtet werden. Die Verwendungsnachweisprüfung der Landtagsverwaltung ist verbesserungsfähig.

Die Landtagsverwaltung sollte die Regelungen der Förderrichtlinie überarbeiten.

(317) Der Landesrechnungshof hat die Zuwendungen an die kommunalpolitischen Vereinigungen von 2015 bis 2017 geprüft. Die kommunalpolitischen Vereinigungen sind eingetragene Vereine, die auf Initiative oder mit Billigung des Landesverbandes einer im Landtag vertretenen Partei gegründet worden sind. Ihr Ziel ist es, den Bürgern Sachwissen über die freiheitlich demokratische Grundordnung und die demokratischen Prinzipien der Gesellschaft sowie über kommunalpolitisch relevante Themen (z. B. kommunales Haushaltswesen, kommunale Selbstverwaltung) zu vermitteln.

Die kommunalpolitischen Vereinigungen werden vom Land Mecklenburg-Vorpommern institutionell gefördert. Die Zuwendungen werden von der Landtagsverwaltung ausgereicht. Die Präsidentin des Landtags hat eine entsprechende Förderrichtlinie erlassen.¹²⁷ Im Prüfungszeitraum gab es fünf verschiedene Zuwendungsempfänger (vgl. Tabelle 20).

Tabelle 20: Zuwendungsempfänger im Prüfungszeitraum 2015 bis 2017

Zuwendungsempfänger	Abkürzung	nahestehende Partei
Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in M-V e. V.	sgk	SPD
Kommunales Bildungswerk Mecklenburg-Vorpommern e. V.	kbw	CDU
Kommunalpolitisches Forum Mecklenburg-Vorpommern e. V.	kofo	DIE LINKE
Grünes Forum Selbstverwaltung Mecklenburg-Vorpommern e. V.	gfs	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Verein konservativer Kommunalpolitiker in Mecklenburg-Vorpommern e. V.	vkk	AfD

Quelle: Zuwendungsbescheide der Landtagsverwaltung; eigene Darstellung.

(318) Im Jahr 2017 wurden insgesamt 433.000 Euro an die fünf Vereinigungen ausgereicht (vgl. Tabelle 21). Der gfs erhielt 2017 letztmalig Zuwendungen. Der vkk war im Jahr 2017 erstmalig Zuwendungsempfänger.

¹²⁷ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Sachwissen über das demokratische Gemeinwesen durch kommunalpolitische Vereinigungen vom 8. Dezember 2011, zuletzt geändert am 16. Dezember 2016.

Tabelle 21: Zuwendungsbeträge, 2015-2017, in Euro

	2015	2016	2017
	in Euro		
sgk	152.000,00	152.000,00	148.000,00
kbw	114.600,00	114.600,00	100.200,00
kofo	96.005,43	96.005,43	76.180,00
gfs	56.584,61	56.584,61	21.620,00
vkk	-	-	87.000,00
Summe	419.190,04	419.190,04	433.000,00

Quelle: Mittelkontrolllisten der Landtagsverwaltung; eigene Darstellung.

1 Ermittlung der Höhe der Zuwendungen

(319) Der Höchstbetrag der Zuwendung besteht gemäß der Richtlinie je geförderter Vereinigung aus zwei Bestandteilen:

- „einem Sockelbetrag von 5 Prozent des im Haushalt ausgewiesenen Gesamtbetrages und
- einem Anteil der verbleibenden Haushaltsmittel nach dem Verhältnis der bei der letzten Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern für die nahestehende Partei abgegebenen gültigen Zweitstimmen zu der Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Zweitstimmen.“¹²⁸

(320) Die Landtagsverwaltung bezieht in die Berechnung der Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Zweitstimmen lediglich die Stimmenanteile derjenigen Parteien mit ein, die eine ihnen nahestehende kommunalpolitische Vereinigung haben. Diese Vorgehensweise weicht von der Formulierung in der Richtlinie ab. Sie ist allerdings sachdienlich, da anderenfalls eine vollständige Verteilung der Haushaltsmittel nicht möglich wäre.

(321) Die Landtagsverwaltung sollte die Formulierung in der Förderrichtlinie an dieser Stelle anpassen.

(322) Mit den Zuwendungen wird die Wissensvermittlung an kommunalpolitisch aktive oder interessierte Bürger gefördert. Der Landesrechnungshof empfahl daher zu prüfen, ob es sachdienlicher wäre, die Höhe der Zuwendungen an den Ergebnissen der Kommunalwahlen und nicht an denen der Landtagswahl fest zu machen.

(323) Die Landtagsverwaltung wies darauf hin, dass die Mittelverteilung sich früher am Ergebnis der Kommunalwahl orientiert habe. Die Umstellung sei auf Initiative aus dem parlamentarischen Raum erfolgt.

¹²⁸ Nr. 5.2 der Richtlinie.

(324) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung.

2 Prüfung der Verwendungsnachweise

(325) Die Landtagsverwaltung ist als Bewilligungsbehörde verantwortlich für die Durchführung des gesamten Zuwendungsverfahrens. Der Landesrechnungshof sieht bei der Verwendungsnachweisprüfung Verbesserungsbedarf.

2.1 Umfang und Dauer der Verwendungsnachweisprüfung

(326) Mit dem Verwendungsnachweis werden alle Belege und Nachweise bei der Landtagsverwaltung eingereicht. Die Unterlagen sind sehr umfangreich. Die Prüfung verursacht einen hohen Aufwand bei der Landtagsverwaltung.

(327) Der Landesrechnungshof regte an, genauere Anforderungen für Form bzw. Gliederung vorzugeben, den Umfang der vorzulegenden Unterlagen einzuschränken und diese ggf. nur bei Bedarf anzufordern.

(328) Bei institutionellen Zuwendungen sehen die Verwaltungsvorschriften zur LHO für den Verwendungsnachweis die Vorlage eines Sachberichts vor. Die kommunalpolitischen Vereinigungen haben teilweise keinen eigenständigen Sachbericht vorgelegt, sondern lediglich auf die eingereichten Unterlagen oder eine tabellarische Übersicht der Veranstaltungen verwiesen.

(329) Die Landtagsverwaltung sollte die Zuwendungsempfänger dazu anhalten, eigenständige und aussagekräftige Sachberichte vorzulegen.

(330) Die kommunalpolitischen Vereinigungen haben der Landtagsverwaltung die Verwendungsnachweise spätestens bis zum 30. Juni des Folgejahres vorzulegen. Die Prüfung wurde von der Landtagsverwaltung teilweise jedoch erst im darauffolgenden Jahr begonnen.

(331) Die Landtagsverwaltung sollte die Verwendungsnachweise zeitnah prüfen.

(332) Zur Reduzierung des Aufwands bei der Verwendungsnachweisprüfung hatte der Landesrechnungshof empfohlen, eine Stichprobenregelung nach VV Nr. 11.1 zu § 44 LHO in Erwägung zu ziehen. In diesem Falle sollte sich die stichprobenweise Auswahl auf die Angaben bzw. Belege in den Verwendungsnachweisen beziehen.

(333) Die Landtagsverwaltung erklärte, dass sie interessiert sei, eine Stichprobenregelung einzuführen.

(334) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

2.2 Prüfung der Personalausgaben

(335) Im Bereich der Personalausgaben hat der Landesrechnungshof Sachverhalte festgestellt, die bei einer intensiven Prüfung durch die Landtagsverwaltung hätten auffallen sollen. So musste eine Vereinigung im Jahr 2015 zuvor nicht geleistete Arbeitgeberumlagen nachzahlen. Bei einer anderen Vereinigung blieb bei der Auszahlung von vermögenswirksamen Leistungen außer Acht, dass diese bei Teilzeit anteilig zu kürzen waren. In einem Fall von Überzahlungen von kindbezogenen Entgeltbestandteilen fiel der Sachverhalt nach mehreren Jahren bei der kommunalpolitischen Vereinigung selbst auf und wurde reguliert.

(336) Der Landesrechnungshof erwartet von der Landtagsverwaltung, die Personalausgaben künftig stärker im Fokus zu haben und intensiver als bislang zu prüfen.

(337) Die Landtagsverwaltung teilte mit, dass sie den Hinweis des Landesrechnungshofes zur stärkeren Fokussierung auf die Personalausgaben umsetzen wolle.

(338) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

3 Angemessenheit der Referentenhonorare

(339) Die Ausgaben für die Referenten der Seminarveranstaltungen sind zuwendungsfähig. Der Höchstsatz für das Referentenhonorar pro Tag beträgt 350 Euro. Es erscheint fraglich, ob diese Summe ausreicht, um angemessene Honorare für fachlich qualifizierte Referenten zahlen zu können. Eine Vereinigung zahlte einen Teil der Vergütungen bzw. der Aufwandsentschädigungen aus Vereinsmitteln, soweit diese die zuwendungsfähigen Ausgaben überschritten.

(340) Die Festlegung auf einen Höchstsatz hält der Landesrechnungshof für ein geeignetes Mittel, die Ausgaben auf das wirtschaftlich Notwendige zu beschränken. Er regte jedoch an, die Regelungen zur Höhe des Referentenhonorars zu überarbeiten. Da der Höchstsatz zuletzt im Jahr 2004 angepasst wurde, wäre eine Anhebung in Anbetracht der allgemeinen Preisentwicklung vertretbar.

(341) Die Landtagsverwaltung erachtet eine Erhöhung des Höchstsatzes als notwendig. Bisherige Versuche hierzu seien gescheitert. Darüber hinaus werde die Möglichkeit geprüft, die Honorare bei bestimmten Regel- und Ausnahmefällen differenziert zu gestalten.

(342) Der Landesrechnungshof begrüßt das von der Landtagsverwaltung beabsichtigte Vorgehen.

4 Pflichtveranstaltung Demokratie

(343) Den Zuwendungsempfängern wird verpflichtend auferlegt, jährlich mindestens eine Seminarveranstaltung zu den Themen „*parlamentarische Demokratie*“ und „*Werte des demokratischen Staatswesens*“ durchzuführen. Die Veranstaltung soll durch einen besonders qualifizierten Referenten durchgeführt werden. Diese sollen von der Landeszentrale für politische Bildung oder von einem nach Landesrecht zertifizierten Bildungsträger empfohlen sein.

(344) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Veranstaltungen zwar durchgeführt wurden, die geforderte Qualifikation der Referenten jedoch nicht gesondert nachgewiesen wurde. Dies wurde in der Verwendungsnachweisprüfung auch nicht von der Landtagsverwaltung thematisiert.

(345) Der Landesrechnungshof hatte empfohlen zu überdenken, ob an diesen Pflichtveranstaltungen festgehalten werden soll. Sollte dies der Fall sein, muss die Landtagsverwaltung die Vereinigungen auf die Einhaltung der Vorgaben hinweisen und deren Prüfung dokumentieren.

(346) Die Landtagsverwaltung teilte mit, dass sie die Vereinigungen weiterhin zur Durchführung spezieller Demokratieveranstaltungen anhalten werde.

(347) Der Landesrechnungshof weist nochmals auf die sich daraus ergebenden Verpflichtungen für die Prüfung der Verwendungsnachweise hin.

5 Inhalt geförderter Veranstaltungen

(348) Die Veranstaltungen der Zuwendungsempfänger müssen sich thematisch in die in Nr. 1.1 der Richtlinie angegebenen Themenbereiche einfügen.

(349) Einige der geförderten Veranstaltungen erweckten den Eindruck, dass mehr das gesellige Beisammensein als die Vermittlung von Fachwissen oder Kompetenzen im Vordergrund stand. So wurden Ausgaben für eine Diskussionsveranstaltung auf der Poeler Kogge „Wisse-mara“ oder eine Bildungsveranstaltung mit anschließender „heiße-r“ Diskussion am Grill, bei der auch alkoholhaltige Getränke ausgeschenkt wurden, als zuwendungsfähig anerkannt.

(350) Für die Zuwendungsfähigkeit einer Veranstaltung muss der Bildungscharakter im Vordergrund stehen. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, zuwendungsfähige Seminarveranstaltungen mit Veranstaltungen, die aus Vereinsmitteln finanziert werden, zu kombinieren. In diesen Fällen ist dann allerdings auf eine klare und nachvollziehbare Trennung zwischen beiden Veranstaltungsteilen zu achten.

6 Unabhängigkeit der Vereinigungen

(351) Auf Grundlage eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Förderung politischer Bildungsarbeit¹²⁹ bestimmt Nr. 3 der Richtlinie, dass die kommunalpolitischen Vereinigungen zwar auf Initiative oder mit Billigung des Landesverbandes einer im Landtag vertretenen Partei gegründet werden, aber gleichzeitig von dieser nahestehenden Partei rechtlich und tatsächlich unabhängig sein müssen. Darüber hinaus sollen sie sich ihrer Aufgaben selbständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit annehmen sowie weder in den Wettbewerb der politischen Parteien eingreifen noch parteipolitische Zwecke verfolgen.

Mit Bezug auf die parteinahen Stiftungen fordert das Bundesverfassungsgericht, dass Führungspositionen in der Stiftung und in der ihr nahestehenden Partei nicht in einer Hand vereinigt werden sowie, dass die Mitglieder der leitenden Stiftungsorgane nicht vornehmlich aus in hervorgehobener Stellung aktiv tätigen Parteimitgliedern bestehen.¹³⁰

(352) In den Vorständen der kommunalpolitischen Vereinigungen waren im Prüfungszeitraum u. a. Landtagsabgeordnete, Mitglieder der Vorstände aus den Landes- und Kreisverbänden der jeweiligen Parteien sowie Fraktionsvorsitzende und Fraktionsgeschäftsführer von Kreistagen bzw. Stadtvertretungen aktiv.

(353) Die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts sind aus Sicht des Landesrechnungshofes auf die kommunalpolitischen Vereinigungen übertragbar. Als hervorgehobene Stellung sieht der Landesrechnungshof Mitglieder und Beisitzer des Landesvorstandes einer Partei sowie Vorsitzende der Kreisverbände einer Partei an. Landtagsabgeordnete können ebenfalls eine solche Stellung einnehmen, insbesondere wenn sie in der Fraktionen weitere Funktionen, wie die der/des Vorsitzenden oder der/des parlamentarischen Geschäftsführers bzw. Geschäftsführerin wahrnehmen.

Der Landesrechnungshof bat die Landtagsverwaltung, darauf zu achten, dass den Vorgaben aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts entsprochen wird.

(354) Die Landtagsverwaltung merkte an, dass die Forderungen des Bundesverfassungsgerichts für die vorliegende Situation allenfalls entsprechend gelten würden. Sie seien höchstens im Einzelfall gerichtlich durchsetzbar, wenn es um unzulässige Parteienfinanzierung über den Umweg einer öffentlich geförderten kommunalpolitischen Vereinigung ginge. Ein solcher Sachverhalt müsse aber zunächst festgestellt werden. Alles andere bewege sich in einer rechtlich zulässigen Übergangszone.

¹²⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986, 2 BvE 5/83, Leitsatz.

¹³⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986, 2 BvE 5/83, juris R. 108.

(355) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Urteil des Bundesverfassungsgericht auch auf die kommunalpolitischen Vereinigungen übertragbar ist. Vereinigungen, die diese Anforderung nicht erfüllen, sind keine geeigneten Zuwendungsempfänger.

2 Abschluss der vergangenen Legislaturperiode, Liquidation ausscheidender Fraktionen

Der Landesrechnungshof hat den Abschluss der 6. Wahlperiode und die damit verbundenen Liquidationen zweier Fraktionen geprüft. Dabei hat er teilweise Regelungsbedarf festgestellt.

So sollte die Landtagsverwaltung Leitlinien für künftige Liquidationen erarbeiten. Auch Änderungen des Abgeordnetengesetzes sollten in Erwägung gezogen werden.

Der Landesrechnungshof regt außerdem eine Normierung der Rückforderung zweckwidrig verwendeter Fraktionszuschüsse an.

(356) Der Landesrechnungshof prüft nach § 56 Abs. 1 Satz 1 Abgeordnetengesetz Mecklenburg-Vorpommern (AbgG M-V) die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen im Landtag Mecklenburg-Vorpommern. Bei der Prüfung des Abschlusses der 6. Wahlperiode hat er sich sowohl mit der Liquidation der aus dem Landtag ausgeschiedenen Fraktionen als auch mit den für die im Landtag verbleibenden Fraktionen geltenden Regelungen befasst.

1 Liquidationen

(357) Die gesetzlichen Vorgaben für die Durchführung von Liquidationen finden sich in § 57 AbgG M-V. Demnach ist eine Liquidation u. a. binnen sechs Monaten abzuschließen. Sie soll vom Fraktionsvorstand durchgeführt werden, wenn die Fraktionsgeschäftsordnung nichts anderes bestimmt. Die Liquidatoren haben die laufenden Geschäfte zu beenden und Gläubiger zu befriedigen.

1.1 Liquidation der ausgeschiedenen Fraktionen

(358) Nach der Landtagswahl am 4. September 2016 sind die Fraktionen von Bündnis 90/ Die Grünen sowie der NPD aus dem Landtag ausgeschieden. Für beide Fraktionen begann anschließend ein Liquidationsverfahren.

(359) Die Liquidation der einen Fraktion endete am 9. September 2017. Es wurden rd. 64.000 Euro nicht verbrauchte Mittel sowie Sachmittel an den Landeshaushalt zurückgeführt.

(360) Die Liquidation der anderen Fraktion war zum Abschluss des Prüfungsverfahrens im Juli 2019 noch nicht beendet. Die Landtagsverwaltung hat die von der Fraktion eingesetzten Liquidatoren abberufen und einen unabhängigen Dritten zum Liquidator bestellt. Die Abberu-

fung der Liquidatoren wird gerichtlich überprüft. Der Landesrechnungshof gab der Landtagsverwaltung Hinweise zu seiner Rechtsauffassung und bat sie, einigen Sachverhalten weiter nachzugehen, um ggf. Ansprüche zugunsten des Landeshaushalts geltend zu machen.

1.2 Regelungsbedarf

(361) Das Prüfungsverfahren hat gezeigt, dass bestimmte Bereiche und Konstellationen durch die gesetzlichen Vorgaben in § 57 AbgG M-V zumindest nicht ausreichend konkret geregelt sind. Der Landesrechnungshof regt daher an, die vorhandenen Regelungen in den nachfolgend dargestellten Bereichen zu ergänzen oder zu überarbeiten.

(362) Hinsichtlich einer Vergütung oder einer Aufwandsentschädigung für die Liquidatoren ist bislang lediglich in § 57 Abs. 3 Satz 5 AbgG M-V festgelegt, dass die Kosten für einen von der Präsidentin des Landtags eingesetzten Liquidator von der Fraktion in Liquidation zu tragen sind. Eine Regelung zur Vergütung der regulären Liquidatoren, seien es der Fraktionsvorstand oder andere durch die jeweilige Fraktionsgeschäftsordnung bestimmte Personen, fehlt. Eine solche Regelung sollte jedoch in Betracht gezogen werden. Dabei ist zu beachten, dass der bei dem Liquidator oder den Liquidatoren anfallende Aufwand stark differieren kann. Es sollte dabei auch geklärt werden, ob und zu welchen Bedingungen die Liquidatoren Anspruch auf Reisekostenerstattung haben. Darüber hinaus regt der Landesrechnungshof eine Ergänzung der gesetzlichen Regelung für den Fall an, dass Liquidatoren von der Präsidentin des Landtags im Sinne des § 57 Abs. 3 Satz 5 AbgG M-V eingesetzt werden und die zu liquidierende Fraktion nicht über ausreichende Mittel für die Vergütung verfügt.

(363) Berichtspflichten der Liquidatoren gegenüber der Landtagsverwaltung sind bislang lediglich insoweit vorgeschrieben, als ein geprüftes Vermögensverzeichnis innerhalb von drei Monaten nach dem Verlust der Rechtsstellung (§ 57 Abs. 3 Satz 1 AbgG M-V) und ein Abschlussbericht (§ 57 Abs. 4 Satz 1 AbgG M-V) vorzulegen sind. Weitere Berichtspflichten und Auskunftsrechte der Landtagsverwaltung gegenüber den Fraktionen i. L. etwa für die Zeit zwischen der Vorlage des Vermögensverzeichnisses und des Abschlussberichts, sind nicht normiert. Sowohl Auskunftsrechte als auch Zwischenberichte bei länger andauernden Liquidationen sind jedoch sinnvoll und notwendig, um sicherzustellen, dass die Liquidation ordnungsgemäß durchgeführt wird. Insbesondere sind sie erforderlich, wenn es zu Schwierigkeiten während der Liquidation kommt und die Präsidentin des Landtags vor der Entscheidung steht, ob der Einsatz eines unabhängigen Dritten als Liquidator notwendig ist. Dabei muss es sich nicht in jedem Fall um vom Wirtschaftsprüfer geprüfte Berichte handeln, sie müssen jedoch geeignet sein, die Landtagsverwaltung über den Verfahrensstand zu informieren.

(364) § 57 Abs. 2 AbgG M-V sieht für die Durchführung der Liquidation einen Zeitraum von sechs Monaten vor, der auf Antrag ausnahmsweise um drei Monate verlängert werden kann. Keines der beiden Liquidationsverfahren konnte innerhalb dieses Zeitraums abgeschlossen werden. Daher sollte aus Sicht des Landesrechnungshofes geprüft werden, ob die Vorgabe eines Zeitrahmens für die Dauer der Liquidation sinnvoll ist und welcher Zeitrahmen geeignet erscheint. Dies umfasst insbesondere die Fragen,

- welche Folgen an das Nichteinhalten der Frist geknüpft werden,
- ob an der sechsmonatigen Regeldauer für die Liquidation festgehalten werden soll und
- welche Aufgaben ggf. noch im Anschluss daran von wem zu erledigen sind.

Denkbar wäre die Vorgabe einer Jahresfrist, die in der Regel ausreichen sollte, um eine Fraktion abzuwickeln. Ebenfalls denkbar wäre eine Regelung, dass die Fraktion i. L. die Abwicklung von „Restgeschäften“ der Landtagsverwaltung übergeben kann. Bei größeren Fraktionen und/oder solchen, die über mehrere Wahlperioden hinweg im Landtag vertreten waren, ist der Abwicklungsaufwand möglicherweise höher als bei Fraktionen, denen nur wenige Abgeordnete angehörten und/oder die nur eine Wahlperiode im Landtag vertreten waren. Dies sollte in geeigneter Weise berücksichtigt werden.

(365) Gemäß § 52 Abs. 2 AbgG M-V geben sich die Fraktionen eine Geschäftsordnung, in der ihre Vertretung zu regeln ist. Für die Liquidation fehlt eine entsprechende Regelung. Zum rechtssicheren Handeln durch und gegenüber den Fraktionen i. L. ist eine klare Regelung notwendig. Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine solche festzulegen.

(366) Das Abgeordnetengesetz enthält weder zur Dauer noch zum Ort der Aufbewahrung der Unterlagen der Fraktionen nach deren Liquidation eine Regelung. Im Gesellschaftsrecht ist eine Aufbewahrungspflicht von zehn Jahren normiert (z. B. § 74 Abs. 2 GmbHG). Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Fraktionen für den Fall der Liquidation zu verpflichten, ihre Unterlagen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung durch die Landtagsverwaltung aufbewahren zu lassen.

1.3 Leitlinien für künftige Liquidationen

(367) Aufgrund der Erkenntnisse aus dem Prüfungsverfahren erarbeitete der Landesrechnungshof Erwartungen und Empfehlungen und bat die Landtagsverwaltung, diese zu nutzen. Die Landtagsverwaltung sollte Leitlinien für künftige Liquidationen entwickeln, um die Landtagsverwaltung und die in den Fraktionen verantwortlichen Personen dabei zu unterstützen, Liquidationen sachgerecht durchzuführen. Dazu gehört etwa, dass

- Liquidatoren entsprechend dem Abgeordnetengesetz oder den Geschäftsordnungen der Fraktionen bestimmt werden,
- die Fraktionen gegenüber der Landtagsverwaltung nachweisen, wer als Liquidator eingesetzt ist und welche Vertretungsbefugnisse bestehen,
- Fraktionen während der Liquidation nur in dem Umfang Personal beschäftigen, wie dies tatsächlich notwendig ist,
- Fraktionen die Zahl ihrer Beschäftigten während der Liquidation zügig reduzieren,
- Fraktionen die Vertragsverhältnisse mit ihren Beschäftigten so gestalten, dass Ausgaben zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten nicht notwendig sind und
- bei Reisekostenerstattungen an Beschäftigte der Fraktionen/Fraktionen i. L. das Landesreisekostengesetz angewendet wird.

(368) Zu klären ist hinsichtlich zukünftiger Liquidationen außerdem,

- wie mit Veröffentlichungen der Fraktionen nach deren Liquidation umgegangen werden soll,
- wie mit den Domains und den Accounts der Fraktionen in sozialen Netzwerken nach deren Liquidation umgegangen werden soll und
- inwieweit Unterlagen der Fraktionen nach deren Liquidation archiviert werden sollten.

2 Oppositionszuschlag beim Übergang zur neuen Wahlperiode

(369) Die Fraktionen haben gemäß § 54 Abs. 1 AbgG M-V zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Landeshaushalt. Die Geldleistungen setzen sich gemäß § 54 Abs. 3 AbgG M-V zusammen aus

- einem festen Grundbetrag für jede Fraktion,
- einem festen Betrag für jedes Mitglied der Fraktion,
- einem Spezialisierungszuschlag und
- einem Oppositionszuschlag.

Der Anspruch entsteht gemäß § 54 Abs. 4 AbgG M-V mit dem Tag der Konstituierung der Fraktion, frühestens jedoch mit Beginn der Wahlperiode.

(370) Die Landtagsverwaltung hat hinsichtlich der im Landtag verbliebenen Fraktionen die jeweiligen Fraktionszuschüsse für den Zeitraum vom 4. bis zum 31. Oktober 2016 anhand

der noch gültigen Beträge aus der amtlichen Mitteilung Nr. 6/103 neu berechnet und entsprechende Zahlungen durchgeführt. Sie setzen sich aus Grundbetrag, Betrag je Mitglied der Fraktion, Spezialisierungs- und Oppositionszuschlag für 28 Tage zusammen. Dabei wurde die neue Anzahl von Abgeordneten berücksichtigt. Für eine dieser Fraktionen wurde auch der Oppositionszuschlag ausgezahlt. Eine neu gegründete Fraktion hingegen erhielt eine Abschlagszahlung für Oktober ohne den Oppositionszuschlag. Die darauffolgende Zahlung enthielt eine entsprechende Nachzahlung.

(371) Die Landtagsverwaltung hat bei der Auszahlung der Fraktionszuschüsse die Fraktionen hinsichtlich des Oppositionszuschlages nicht durchgängig gleich behandelt.

(372) Die Landtagsverwaltung wies darauf hin, dass es tatsächlich nur zu einer geringfügigen zeitlichen Verzögerung bei der Auszahlung des Oppositionszuschlages gekommen sei. Dies als Ungleichbehandlung zu beurteilen, würde bedeuten, dass die Landtagsverwaltung subjektiv eine Ungleichbehandlung bewirken wollte. Davon könne allerdings keine Rede sein.

(373) Der Landesrechnungshof hat lediglich eine objektiv unterschiedliche Behandlung von Fraktionen festgestellt. Aus welchen Gründen dies geschah, ist aus Sicht des Landesrechnungshofes für die Folgerungen unerheblich.

(374) Zur Vermeidung von Überzahlungen sollte der Oppositionszuschlag erst dann ausgezahlt werden, wenn sich die Regierung gebildet hat. Erst zu diesem Zeitpunkt steht fest, welche Fraktion der Opposition zuzurechnen ist. Auf eine Gleichbehandlung der Fraktionen ist zu achten.

(375) Die vom Landesrechnungshof empfohlene zeitliche Verschiebung der Auszahlung des Oppositionszuschlages bis zum Zeitpunkt der Regierungsbildung wird von der Landtagsverwaltung als nicht praktikabel angesehen. Temporäre Überzahlungen – sollten sie überhaupt entstehen – könnten durch die Vornahme von Aufrechnungen sofort rückgängig gemacht werden. Würde der Oppositionszuschlag nicht alsbald ausgezahlt, könnten die betroffenen Fraktionen ggf. einen diesbezüglichen Anspruch wegen Benachteiligung geltend machen.

(376) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Oppositionszuschlag erst ausbezahlt werden kann, wenn die Regierungsbildung zumindest hinreichend geklärt ist. Die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2017 hat gezeigt, dass dieser Prozess nicht immer im Einzelnen vorhersehbar ist. Die Oppositionsstellung einer Fraktion, die Voraussetzung für dessen Auszahlung ist, steht bis dahin noch nicht fest. Wesentlich ist auch, dass alle Fraktionen gleich behandelt werden. Der Landesrechnungshof hat der Landtagsverwaltung empfohlen,

den Oppositionszuschlag – in Absprache mit den jeweils betroffenen Fraktionen – vorbehaltlich einer entsprechenden Regierungsbildung zunächst nur vorläufig auszuzahlen. Dabei werden neu in den Landtag eingezogene Fraktionen möglicherweise auf die vorläufige Auszahlung bereits deswegen verzichten, weil sich deren Personalbestand und Geschäftstätigkeit ohnehin noch im Aufbau befindet und die Mittel daher zunächst nicht benötigt werden.

(377) Die Landtagsverwaltung teilte mit, dass es sich in der Sache sowohl nach dem bisherigen Verfahren als auch nach der Empfehlung des Landesrechnungshofes um eine Auszahlung des Oppositionszuschlags vor der Regierungsbildung handele. Daher könne es bei dem praktizierten Verfahren bleiben. Sie schlug vor, die unterschiedlichen Auffassungen an die Fraktionen heranzutragen, um zu diskutieren, ob möglicherweise im Zuge einer generellen Anpassung des Abgeordnetengesetzes auch zu diesem Punkt Änderungen vorgenommen werden sollten.

(378) Der Landesrechnungshof begrüßt den Vorschlag der Landtagsverwaltung. Er gibt zu bedenken, dass eine Auszahlung des Oppositionszuschlags ohne Absprache mit den Fraktionen nicht nur als Ungleichbehandlung von den Fraktionen verstanden werden kann, sondern möglicherweise auch suggeriert, die den Oppositionszuschlag erhaltende Fraktion habe ohnehin keine Chance, an der Regierung beteiligt zu werden.

3 Normierung von Rückforderungen

(379) Anders als in den meisten anderen Bundesländern ist in Mecklenburg-Vorpommern die Zweckbindung der Fraktionszuschüsse/-ausstattung nicht durch eine ausdrücklich normierte Pflicht zur Rückgewähr zweckwidrig verwendeter Mittel gesichert. Der Landesrechnungshof regt an, eine entsprechende Regelung bei der nächsten Änderung des Abgeordnetengesetzes in den Gesetzestext aufzunehmen.

(380) Die Auffassung des Landesrechnungshofes, eine gesetzliche Pflicht zur Rückgewähr zweckwidrig verwendeter Mittel in das Abgeordnetengesetz aufzunehmen, wird von der Landtagsverwaltung nicht geteilt. Sie hält die „*existierende rechtliche Situation für akzeptabel*“. Es bestünde im Falle zweckwidriger Mittelverwendung auch ohne ausdrückliche gesetzliche Normierung ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch des Landes gegen die jeweilige Fraktion.

(381) Dem Landesrechnungshof ist bekannt, dass ein entsprechender Erstattungsanspruch in der Rechtsprechung anerkannt ist und von der Landtagsverwaltung auch bereits genutzt wurde. Allerdings bestehen ohne eine gesetzliche Regelung Unsicherheiten, die ausgeräumt werden sollten. Eine gesetzliche Regelung bietet zudem die Möglichkeit, Einzelheiten (z. B. Zuständigkeiten, Fristen, Verzinsung) zu klären. Dementsprechend hält der Landesrech-

nungshof, auch wegen der von einer gesetzlichen Regelung ausgehenden Wirkung, an seiner Anregung fest.

(382) Die Landtagsverwaltung teilte mit, sie halte an ihrer Auffassung fest.

(383) Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis.

Einzelplan 03 – Geschäftsbereich der Staatskanzlei

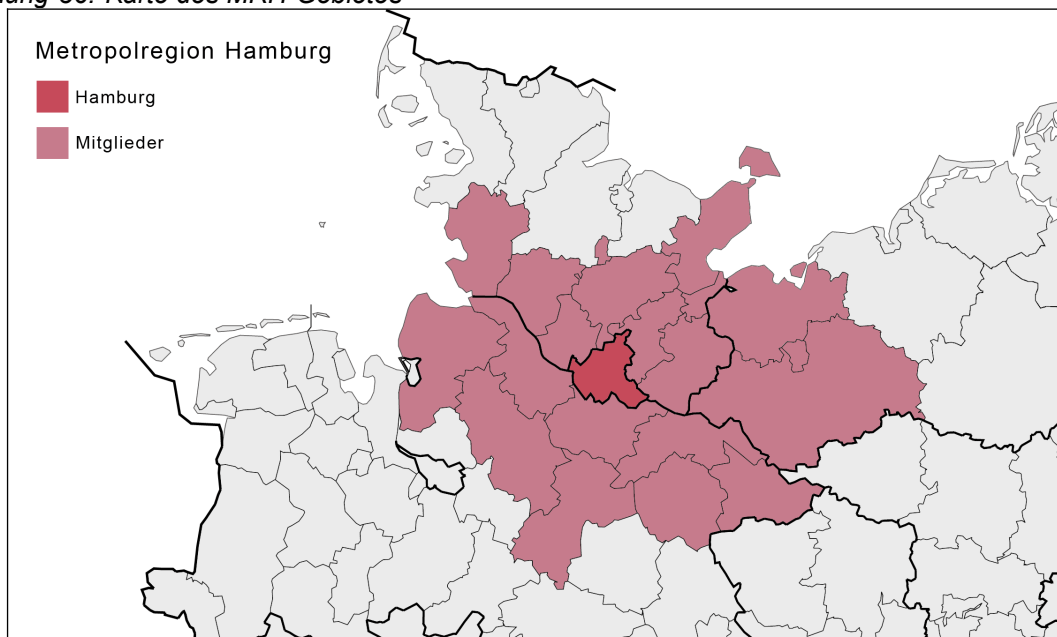
3 Metropolregion Hamburg

Die Ausgaben für den Förderfonds Hamburg/Mecklenburg-Vorpommern werden nicht in der richtigen Hauptgruppe veranschlagt. Verpflichtungsermächtigungen sollten darüber hinaus für einen längeren Zeitraum veranschlagt werden.

Die Staatskanzlei hat die für den Förderfonds Hamburg/Mecklenburg-Vorpommern geltende Richtlinie sowie die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO nicht durchgängig beachtet. Es fehlte teilweise an einer ausreichenden Dokumentation.

(384) Die Metropolregion Hamburg (MRH) ist eine Verwaltungskooperation der Länder Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Mecklenburg-Vorpommern ist der MRH am 1. Mai 2012 beigetreten.

Abbildung 36: Karte des MRH-Gebietes



Quelle: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Metropolregion_Hamburg_2017.png (Ausschnitt);
Urheber: Thomas Pusch (<https://commons.wikimedia.org/wiki/User:ThomasPusch>);
Lizenz: CC-BY-SA 4.0.

Die MRH hat mehrere Gremien, u. a. den Lenkungsausschuss, dem die operative Steuerung der MRH obliegt.

Die Länder haben drei Förderfonds eingerichtet, die der Unterstützung des gemeinsamen Entwicklungsprozesses in der MRH und zur Verbesserung der Struktur und zur Entwicklung des gemeinsamen Kooperationsraums dienen. Es handelt sich um die Förderfonds Hamburg/Niedersachsen, Hamburg/Schleswig-Holstein und Hamburg/Mecklenburg-Vorpommern. Hamburg ist an allen finanziell beteiligt.

Dem Förderfonds Hamburg/Mecklenburg-Vorpommern stehen jährlich 300.000 Euro zur Verfügung, wobei Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern jeweils die Hälfte beitragen. Er wird von der bei der Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern für diesen Fonds eingerichteten Geschäftsstelle verwaltet.

Zuwendungen können aus einem oder mehreren Förderfonds gewährt werden. Sie werden auf der Grundlage von „gemeinsamen Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen aus den Förderfonds der Metropolregion Hamburg“ (gemeinsame Richtlinien) bewilligt.

(385) Der Landesrechnungshof hat das Antrags- und Bewilligungsverfahren der Staatskanzlei bei der Bewilligung von Zuwendungen aus dem Förderfonds Hamburg/ Mecklenburg-Vorpommern der MRH geprüft. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2012 bis 2017. In diesem Zeitraum wurden 20 Zuwendungen bewilligt, an denen der Förderfonds Hamburg/ Mecklenburg-Vorpommern beteiligt war oder ist.

1 Veranschlagung im Haushaltsplan

1.1 Gruppenzuordnung

(386) Die Mittel für den Förderfonds Hamburg/Mecklenburg-Vorpommern sind veranschlagt beim Titel 0301 883.01 MG 06 „Zuweisungen an Kreise und Gemeinden“.

Die nach den gemeinsamen Richtlinien möglichen Fördergegenstände sowie die Zuordnung der Projekte zu diesen zeigt die nachstehende Tabelle 22:¹³¹

Tabelle 22: Auswertung der bewilligten Zuwendungen nach Fördergegenständen

Fördergegenstand	Anzahl	Summe der bewilligten Zuwendungen	Anteil an allen bewilligten Zuwendungen
		in Euro	in %
investive Maßnahmen	6	692.859,42	20,4
Studien/Konzepte	8	1.435.458,28	42,2
Öffentlichkeitsarbeit	4	1.031.245,00	30,3
Regionalmanagement	2	240.000,00	7,1
Summe	20	3.399.562,70	100,0

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

(387) Da der Schwerpunkt bei Studien und Konzepten liegt, ist eine Veranschlagung in einem Titel der Hauptgruppe 8 nicht zulässig. Die Hauptgruppe 8 umfasst die Zuweisungen für Investitionen, also Ausgaben, die zur Finanzierung von Bauten, dem Erwerb beweglichen und sonstigen unbeweglichen Vermögens sowie von Investitionsausgaben i. S. d. Haupt-

¹³¹ Sofern Projekte mehreren Fördergegenständen zugeordnet waren, wurden sie dem Fördergegenstand mit dem größten Anteil zugeordnet, wobei Projekte mit investivem Anteil stets den investiven Maßnahmen zugeordnet wurden.

gruppe 7 bestimmt sind. Ausgaben für Studien und Konzepte, Öffentlichkeitsarbeit sowie Regionalmanagement gehören nicht dazu.

(388) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Ausgaben zukünftig entsprechend dem Gruppierungsplan veranschlagt werden. Danach wären die Obergruppen 63 oder 69 zutreffend. Die Zuordnung ist durch Staatskanzlei und Finanzministerium mit Blick auf den Schwerpunkt der Ausgaben vorzunehmen. Sofern die bisherige Veranschlagung beibehalten werden soll, sind die Buchungen bei dem im Gruppierungsplan vorgeschriebenen Titel vorzunehmen (siehe VV Nr. 4.1 zu § 35 LHO).

1.2 Verpflichtungsermächtigungen und Mittelbindung durch Zuwendungsbescheide

(389) Gemäß § 38 LHO sind Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt.

(390) In den Haushaltsplänen für die Jahre 2012 bis 2015 waren Verpflichtungsermächtigungen jeweils nur für das Folgejahr und seit dem Haushaltsplan für das Jahr 2016 für die jeweils folgenden zwei Jahre eingestellt. Die Zuwendungsbescheide sahen und sehen teilweise vor, dass die jeweilige Zuwendung in späteren Haushaltsjahren zur Verfügung gestellt wird. Zudem gehen Bewilligungszeiträume über das Haushaltsjahr hinaus. Die Zurverfügungstellung und die Bewilligungszeiträume reichten und reichen in einigen Fällen bis in das Haushaltsjahr nach dem übernächsten Haushaltsjahr nach der Bewilligung.

(391) Damit ging die Staatskanzlei Verpflichtungen für das Land ohne ausreichende Verpflichtungsermächtigung ein und verstieß folglich gegen § 38 LHO.

(392) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Staatskanzlei bei der Bewirtschaftung der ihr zur Verfügung stehenden Mittel und bei der Inanspruchnahme ausgebrachter Verpflichtungsermächtigungen die Vorgaben der LHO beachtet und einhält. Er empfiehlt, künftig Verpflichtungsermächtigungen auch für Haushaltsjahre nach dem übernächsten Haushaltsjahr auszubringen.

2 Vorlage von Kooperationsvereinbarungen mit der Antragstellung

(393) Nach den gemeinsamen Richtlinien sind Kooperationsprojekte möglich. Dabei stellen mehrere Antragsberechtigte oder diese zusammen mit Dritten einen gemeinsamen Antrag auf eine Zuwendung bei einem oder mehreren Förderfonds. Die Anerkennung als Kooperationsprojekt setzt voraus, dass eine Kooperationsvereinbarung geschlossen und in dieser ein Antragsberechtigter bestimmt wird, der federführend die Antragstellung übernimmt. Dies ist

neben anderen Regelungen eine notwendige Regelung innerhalb der Kooperationsvereinbarung. Zudem ergibt sich aus den gemeinsamen Richtlinien, dass ein Antragsteller nur dann bei einem nicht sein Land betreffenden Förderfonds antragsberechtigt ist, wenn eine Kooperationsvereinbarung geschlossen wurde, die einen federführenden Antragsteller bestimmt. Hieraus ergibt sich für den Landesrechnungshof, dass die Bewilligungsbehörden bei fondsübergreifenden Projekten die Antragsberechtigung nur dann feststellen können, wenn schon zum Zeitpunkt der Antragstellung eine Kooperationsvereinbarung vorgelegt wird.

(394) Dies war bei den meisten Kooperationsprojekten nicht der Fall. Vielmehr bestimmten die jeweiligen Zuwendungsbescheide, dass die Kooperationsvereinbarung bis zur ersten Mittelauszahlung vorzulegen sei.

(395) Der Landesrechnungshof erwartet die Einhaltung der gemeinsamen Richtlinien durch die Staatskanzlei. Sollte die Staatskanzlei nicht die federführende Geschäftsstelle im Bewilligungsverfahren sein, empfahl der Landesrechnungshof, im Rahmen der Herbeiführung des Einvernehmens mit den anderen Geschäftsstellen auf die Einhaltung der gemeinsamen Richtlinien hinzuwirken.

3 Antragsprüfungs- und Bewilligungsverfahren

3.1 Änderung angegebener Fördergegenstände

(396) Die Antragsteller müssen ihr Projekt im Antragsformular einem Fördergegenstand zuordnen. Die Zuordnung wurde durch die Geschäftsstellen im Antragsprüfungs- und Bewilligungsverfahren bei einigen Projekten geändert oder ergänzt. Ob dies in Absprache mit den Antragstellern und aus welchen Gründen dies geschah, ist mangels Dokumentation nicht ersichtlich.

(397) Der Landesrechnungshof sieht eine solche Änderung oder Ergänzung kritisch. Hierfür bedarf es seiner Auffassung nach eines geänderten Antrags des Antragstellers. Die Fördergegenstände haben teilweise unterschiedliche Voraussetzungen oder Folgen. Wenn die Geschäftsstellen ohne Absprache mit den Antragstellern Änderungen vornehmen, können diese hierdurch besser oder schlechter gestellt werden.

(398) Der Landesrechnungshof empfahl der Staatskanzlei, entsprechende Änderungen künftig zu dokumentieren.

3.2 Besorgnis der Befangenheit

(399) In vier Fällen entschied der Lenkungsausschuss über Anträge, wobei die Antragsteller selbst als stimmberechtigtes Mitglied im Lenkungsausschuss vertreten waren. In sieben

weiteren Fällen waren Kooperationspartner von Antragstellern stimmberechtigte Mitglieder des Lenkungsausschusses, als dieser über die entsprechenden Anträge abstimmte.

(400) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Vertreter der betroffenen Mitglieder bei Beratung und Beschlussfassung aufgrund des jeweils einschlägigen Landesverwaltungsverfahrensgesetzes nicht hätten tätig werden dürfen. Zumindest bestand jedoch die Besorgnis der Befangenheit.

(401) Der Landesrechnungshof empfahl, geeignete Maßnahmen zu treffen, um diesem Problem zu begegnen.

3.3 Bewertung der Förderfähigkeit

(402) Die Förderfähigkeit von Projekten ist anhand der Kriterien der gemeinsamen Richtlinien auf Grundlage des Antrags zu prüfen.

Bei einem geförderten Projekt beendete der Zuwendungsempfänger nach mehr als einem Jahr das Projekt vorzeitig, weil er das geplante Ziel nicht erreichen konnte. Ziel war es, auf Landkreisebene die Ursachen für die Zugänge in den Arbeitsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen zu analysieren, diese Zugänge durch das Zusammenwirken der Akteure von allgemeinen und Förderschulen und Trägern von Leistungen zur Teilhabe an Arbeit zu mindern und Voraussetzungen zu schaffen, die Menschen mit Behinderung im Rahmen des Möglichen eine Teilhabe am Arbeitsleben auf dem ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Ein anderes Projekt sollte u. a. dazu dienen, *„kommunalpolitische Entscheidungsträger und im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung Tätige in der Region zu motivieren[,] konkrete Projekte zu Klimaanpassung zu initiieren“*. Schwerpunkt in dem Projekt sei die *„kostenfreie Beratung und Unterstützung bei der Projektentwicklung, d. h. Begleitung von der Projektidee zur strukturierten Projektbeschreibung sowie Beratung zu Fördermöglichkeiten und Fördermittelakquirierung (inkl. Beratung für das Erstellen von Anträgen)“*.

(403) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Zuwendungen für diese beiden Projekte nicht hätten bewilligt werden dürfen.

Im ersten Fall fehlte es wegen der schon vorhandenen und im Laufe des Projekts vorgefundenen Strukturen an einem erheblichen Interesse für eine Förderung. Mit Blick auf die gesetzlichen Vorgaben des SGB IX und der Werkstättenverordnung hätten der Staatskanzlei aus Sicht des Landesrechnungshofes Zweifel an der Förderfähigkeit dieses Projekts kommen müssen.

Im zweiten Fall konnte der Landesrechnungshof nicht erkennen, dass das Projekt einer der in den gemeinsamen Richtlinien katalogmäßig aufgeführten Maßnahmen entspricht. Auch

die Änderung der gemeinsamen Richtlinien im Jahr 2017, wonach seitdem auch Maßnahmen gefördert werden dürfen, „*die zur Umsetzung der im Strategischen Handlungsrahmen der MRH definierten strategischen Ziele der MRH beitragen*“, führte nicht zu einer Förderfähigkeit, da das Entwickeln von Ideen für förderfähige Maßnahmen nicht zugleich deren Umsetzung ist. Es ist auch nicht ersichtlich, wie das Projekt zum übergeordneten Ziel der Förderfonds (Verbesserung der Struktur und Entwicklung der MRH, vgl. Tz. 384) beitragen sollte.

(404) Die Staatskanzlei widerspricht der Auffassung des Landesrechnungshofes in beiden Fällen. Zum ersten Fall teilte sie mit, sie habe zum Zeitpunkt der Bewilligung noch von einem Gelingen des Projektes ausgehen können. Der zweite Fall diene aus ihrer Sicht dem Ziel der Förderfonds zumindest mittelbar, weil damit Projekte akquiriert würden, die der MRH zuträglich seien.

(405) Der Landesrechnungshof blieb bei seiner Auffassung. Eine Ausdehnung auf mittelbar dem Zweck dienende Projekte steht im Widerspruch zu den in den gemeinsamen Richtlinien festgelegten Zweckzwecken.

3.4 Abweichen vom Beschluss des Lenkungsausschusses

(406) Bei einem fondsübergreifenden Projekt mit mehreren Kooperationspartnern fasste der Lenkungsausschuss zunächst einen Beschluss über den Antrag, wie es in den gemeinsamen Richtlinien vorgesehen ist. Dieser Beschluss ist nach dem Kooperationsvertrag und den gemeinsamen Richtlinien für die Geschäftsstellen bindend.

Nach diesem Beschluss, aber noch vor der Bewilligung, wurde ein Themenbereich der Maßnahme gestrichen. Die Geschäftsstellen, der Antragsteller und die Kooperationspartner entschieden sich dafür, einen Teil der für diesen Themenbereich anfallenden Personalausgaben „*umzuwidmen*“ und ihn einzelnen Positionen der Sachkosten zuzuschlagen. Der Lenkungsausschuss wurde nicht nochmals mit dem Antrag befasst.

(407) Die Staatskanzlei hält dies für unproblematisch, da sich die Umwidmung der Mittel „*innerhalb des Rahmens der seitens des Lenkungsausschusses erteilten Ermächtigungen für die Förderfonds*“ halte. Sie erließ dementsprechend einen Zuwendungsbescheid mit den geänderten Ausgabepositionen ohne weitere Befassung des Lenkungsausschusses.

(408) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Zuwendungsbescheid gegen den Kooperationsvertrag und die gemeinsamen Richtlinien verstößt. Er weicht sowohl in der absoluten Höhe als auch in den relativen Beteiligungen der einzelnen Förderfonds vom Be-

schluss des Lenkungsausschusses ab. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Staatskanzlei die Beschlüsse des Lenkungsausschusses künftig einhält.

4 Zuwendungsbescheide

4.1 Gliederung der Ausgaben

(409) In einem Zuwendungsbescheid der Staatskanzlei waren die Ausgabeansätze nicht enthalten. In anderen Zuwendungsbescheiden waren nur zwei oder drei Ausgabepositionen aufgeschlüsselt.

(410) Die Ausgabeansätze sind damit nicht stark genug aufgegliedert. Die Angabe der Ausgaben dient u. a. dazu, die Bewilligungsbehörde in die Lage zu versetzen, die Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben im Rahmen der Prüfung des Verwendungsnachweises zu bewerten. Zum anderen dient sie bei der Prüfung der Verwendung der Zuwendung auch der Erfolgskontrolle. Da die gemeinsamen Richtlinien die Zuwendungsfähigkeit bestimmter Ausgaben beschränkt, konnten die einzelnen Ausgabeansätze nicht ohne weitere Angaben und Auskünfte auf ihre Zuwendungsfähigkeit bewertet werden.

(411) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Ausgabeansätze in den Zuwendungsbescheiden so aufgegliedert werden, dass eine Bewertung der Zuwendungsfähigkeit der geplanten Ausgaben möglich ist.

4.2 Rechtsbehelfsbelehrung

(412) Der Landesrechnungshof beanstandete, dass belastende Zuwendungs-, Änderungs-, Widerrufs- oder andere Bescheide nicht durchgängig Rechtsbehelfsbelehrungen enthielten, obwohl das Landesverwaltungsverfahrensgesetz und die VV/VV-K zu § 44 LHO dies vorsehen. Ist eine Rechtsbehelfsbelehrung fehlerhaft oder fehlt sie, hat der von dem Verwaltungsakt Betroffene statt nur eines Monats ein Jahr Zeit, ihn anzufechten.

4.3 Begründung von Bescheiden

(413) Ebenso beanstandete der Landesrechnungshof, dass bei einigen Zuwendungsbescheiden die Begründung fehlte, obwohl die Bewilligung nicht dem Antrag entsprach oder der Zuwendungsbescheid in die Rechte der Betroffenen eingriff. Die Begründung ist nach dem Landesverwaltungsverfahrensgesetz erforderlich.

5 Auszahlung der Mittel

(414) Bewilligt die Geschäftsstelle Mecklenburg-Vorpommern eine fondsübergreifende Zuwendung, vereinnahmt sie die Anteile der Förderfonds Hamburg/Niedersachsen und Hamburg/Schleswig-Holstein in den eigenen Haushalt und reicht die jeweils angeforderten oder – bei im Zuwendungsbescheid festgelegten Auszahlungsterminen – festgesetzten Mittel an den Zuwendungsempfänger aus.

Wird eine fondsübergreifende Maßnahme von den Geschäftsstellen Niedersachsen oder Schleswig-Holstein bewilligt, zahlt jede Geschäftsstelle ihren Anteil direkt an den Zuwendungsempfänger.

(415) Der Landesrechnungshof empfiehlt ein einheitliches Vorgehen bei der Auszahlung der Mittel zur Verminderung möglicher Fehlerquellen.

(416) Darüber hinaus erscheint es kritisch, wenn die Staatskanzlei im Falle, dass sie nicht federführende Geschäftsstelle ist, ihren Anteil an der Förderung direkt an die Zuwendungsempfänger zahlt.

Der Zuwendungsbescheid begründet ein Rechtsverhältnis lediglich zwischen der den Zuwendungsbescheid erlassenden Behörde und dem federführenden Antragsteller. Er verpflichtet die beteiligten, aber den Zuwendungsbescheid nicht erlassenden Geschäftsstellen nicht, ihren Anteil an der Zuwendung an den Zuwendungsempfänger zu zahlen. Die Zahlungsverpflichtung gegenüber der federführenden Geschäftsstelle ergibt sich für die nicht federführenden Geschäftsstellen aus dem erteilten Einvernehmen.

(417) Der Landesrechnungshof bat die Staatskanzlei, zu versuchen, die anderen Geschäftsstellen von ihrer Vorgehensweise zu überzeugen.

(418) Die Staatskanzlei gab zu bedenken, dass die Partnerländer bei der Gestaltung der Verfahrensweise souverän seien.

(419) Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass die Staatskanzlei eine entsprechende Änderung nicht selbst herbeiführen kann.

6 Überwachung der Verwendung

(420) Die VV-K zu § 44 LHO sieht vor, dass bei Maßnahmen Zwischennachweise erforderlich sind, wenn ihre Dauer drei Jahre überschreitet.

(421) Einige Projekte hatten einen Bewilligungszeitraum von mehr als drei Jahren. In diesen Fällen wurden keine Zwischennachweise gefordert. Ausnahmen von der VV-K zu § 44

LHO sind weder in den gemeinsamen Richtlinien noch – für Einzelfälle – durch die Staatskanzlei im Einvernehmen mit dem Finanzministerium zugelassen worden.

(422) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die vorgesehenen Nachweispflichten eingehalten werden, da nur so eine zeitnahe Überwachung der Verwendung der Zuwendung und ein lenkendes Einschreiten der Staatskanzlei möglich ist.

7 Prüfung der Verwendungsnachweise

7.1 Fehlende Beanstandungen

(423) Die Prüfung der Verwendungsnachweise hat bei aufgetretenen Fehlern oder Ungenauigkeiten im Verwendungsnachweis nur teilweise zu Beanstandungen durch die Staatskanzlei geführt. Diese waren nach Ansicht des Landesrechnungshofes zudem nicht immer hinreichend.

(424) Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass die Staatskanzlei viele Projekte während Antragstellung und Durchführung der Maßnahme(n) intensiv begleitet. Die hierdurch erlangten vertieften Kenntnisse lassen es der Staatskanzlei möglicherweise nicht notwendig erscheinen, dass die Zuwendungsempfänger Einzelheiten in den Verwendungsnachweis aufnehmen. Jedoch dient ein Vorgehen nach der VV-K zu § 44 LHO der Bewilligungsbehörde dazu, relevante Punkte bei der Prüfung des Verwendungsnachweises nicht zu übersehen. Soweit die Staatskanzlei gegenüber einem Zuwendungsempfänger auf das Aufführen ihr bekannter Einzelheiten im Verwendungsnachweis verzichtet, hat sie dies im Prüfungsvermerk zu dokumentieren und diese ihr bekannten Einzelheiten ggf. selbständig aufzunehmen.

(425) Der Landesrechnungshof erwartet von der Staatskanzlei deshalb zukünftig eine der VV-K zu § 44 LHO entsprechende Prüfung des Verwendungsnachweises und empfiehlt eine entsprechend begründende Dokumentation, wenn davon abgewichen wird.

7.2 Fehlende Prüfung

(426) In einigen Fällen mit mehreren Bewilligungsbehörden vereinbarte die Staatskanzlei mit diesen, die Prüfung des Verwendungsnachweises zu übernehmen. Die entsprechende Abstimmung war nicht immer in den Unterlagen enthalten. In einem Fall prüfte die andere Behörde nur ihren Teil der Zuwendung, in einem anderen Fall prüfte die andere Behörde den eingegangenen Verwendungsnachweis mehr als ein Jahr lang nicht.

(427) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Staatskanzlei die Prüfung von Verwendungsnachweisen verfolgt und auf die Einhaltung von VV-K Nr. 11 zu § 44 LHO besonderen Wert legt. Sie sollte die für die Prüfung des Verwendungsnachweises zuständige Stelle dazu

anhalten, die Verwendungsnachweise rechtzeitig und vollständig zu prüfen, und sich den Prüfvermerk übermitteln lassen. Ebenso erwartet der Landesrechnungshof, dass die Staatskanzlei die Abstimmung über die Prüfung des Verwendungsnachweises mit anderen Behörden dokumentiert.

7.3 Verzicht auf Rückzahlung und Verzinsung

(428) Wenn die Staatskanzlei den Zuwendungsempfängern die Rückforderungsansprüche durch Bescheide erließ, enthielten diese Bescheide keine Abwägung der Gründe, aus denen die Ansprüche nicht geltend gemacht wurden. Zu möglichen Zinsansprüchen sind – außer bei einem Projekt – in den Akten der Staatskanzlei keine Ausführungen enthalten.

(429) Der Landesrechnungshof wies auf die entsprechenden Bestimmungen in der VV-K zu § 44 LHO hin. Danach sind die Gründe für die Veränderung von Zinsansprüchen stets aktenkundig zu machen.

Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Europa

4 Einnahmen und Ausgaben für die Beseitigung und die Vernichtung von Kampfmitteln

Die Kampfmittelverordnung stammt aus dem Jahr 1993. Sie wurde seither weder aktualisiert noch an den technischen Stand der Kampfmittelräumung angepasst. Das Kampfmittelverdachtsflächenkataster findet dort keine Berücksichtigung, dessen Nutzung ist bisher nicht normiert. Eine Einsichtnahme in das Verdachtsflächenkataster ist bei Planfeststellungs- und Baugenehmigungsverfahren sowie Anlagezulassungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz bisher nicht verpflichtend.

Die Verordnung über die Kosten der Kampfmittelbeseitigung bedarf einer Überarbeitung. Der dazugehörige Gebührentarif ist seit 2012 nicht mehr an die Kostenentwicklung angepasst worden.

Der Munitionsbergungsdienst erbringt den nach LHO erforderlichen Nachweis über das bewegliche Vermögen nur unvollständig. Die fehlende Abgrenzung der Einnahmen und Ausgaben im Kapitel 0405 beeinträchtigt die Transparenz.

(430) Der Verbleib unentdeckter Kampfmittel im Erdreich nach Kriegsende und Militärstationierungen, aber auch die mögliche Drohung mit Sprengsätzen durch Straftäter stellt eine beständige öffentliche Gefahr da, der der Kampfmittelräumdienst – in Mecklenburg-Vorpommern auch Munitionsbergungsdienst genannt – entgegentritt. Organisatorisch ist der Munitionsbergungsdienst im Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz (LPBK M-V) angesiedelt. Zu seinen Aufgaben gehört die Bergung und Beseitigung von Kampfmitteln, die Vergabe von Kampfmittelräumungsaufträgen an Dritte und die Beaufsichtigung der Beräumung.

Der Landesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben für die Beseitigung und Vernichtung von Kampfmitteln stichprobenweise geprüft.

1 Notwendige Anpassungen der Kampfmittelverordnung

1.1 Aktualisierungs- und Anpassungsbedarf der Verordnung

(431) Rechtsgrundlage für Kampfmittelbeseitigungsmaßnahmen im Land Mecklenburg-Vorpommern ist die Kampfmittelverordnung aus dem Jahr 1993¹³². Diese wurde seither nicht aktualisiert oder angepasst.

(432) Die Kampfmittelverordnung weist einen Überarbeitungsbedarf auf. Neben notwendigen einfachen Aktualisierungen (Bezeichnung der zuständigen Behörden, Angabe der Währung, usw.) ist zu prüfen, inwieweit die Verordnung den Anforderungen aus dem sich seit 1993 bedeutend weiter entwickelten Stand der Technik der Kampfmittelräumung genügt.

(433) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Kampfmittelverordnung möglichst zeitnah zu überarbeiten.

Der Landesrechnungshof hält darüber hinaus die Festlegung von Rahmenregelungen für die Kampfmittelräumung für notwendig. Soweit diese aufgrund des Grundsatzes der Abstraktheit von Normen nicht in der Verordnung selbst geregelt werden können, sollte das Innenministerium diese z. B. durch Erlass regeln. In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof auf die vom Bund für seine Vorhaben erstellten umfangreichen „Arbeitshilfen Kampfmittelräumung“¹³³ hin. Diese Richtlinie definiert den Rahmen der Kampfmittelräumung, um eine einheitliche, kostengünstige und nachhaltige Kampfmittelräumung zu gewährleisten. Sie gewinnt vor dem Hintergrund der im Januar 2020 zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) geschlossenen Kooperationsvereinbarung zur Erkundung und Räumung von Kampfmitteln eine besondere Bedeutung. Die geplante stärkere Zusammenarbeit zwischen BImA und Munitionsbergungsdienst Mecklenburg-Vorpommern könnte durch die Anwendung einheitlicher Standards und Verfahren wesentlich erleichtert und zielführend umgesetzt werden.

1.2 Kampfmittelverdachtsflächenkataster bisher unberücksichtigt

(434) Der Munitionsbergungsdienst trägt systematisch alliierte Kriegsluftbilder und sonstige Befunde zu einem öffentlichen Kampfmittelverdachtsflächenkataster zusammen. Bauunternehmen raten Bauherren vor grundstücksverwertenden Maßnahmen dazu, Einsicht in das Kampfmittelverdachtsflächenkataster zu nehmen. Es fehlen aber primäre Vorschriften, die-

¹³² Landesverordnung zur Verhütung von Schäden durch Kampfmittel (Kampfmittelverordnung) vom 8. Juni 1993, GVOBl. M-V 1993, S. 575 f.

¹³³ Vgl. „Baufachliche Richtlinien Kampfmittelräumung (BFR KMR), Arbeitshilfen zur Erkundung, Planung und Räumung von Kampfmitteln auf Liegenschaften des Bundes“, abzurufen auf der Internetseite: www.arbeits-hilfen-kampfmittelraeumung.de.

ses Kataster einzusehen, bevor staatliche Genehmigungen zur Grundstücksverwertung ergehen. Sekundär sind Gebietskörperschaften und ihre Amtswalter aber haftbar, wenn sie ungeachtet der Kampfmittelbelastung einzelner Flächen dafür Plan-, Bau- und Anlagezulassungen erteilen.

Die organisatorische Einbettung des Kampfmittelverdachtsflächenkatasters, die Anfrageberechtigung und das Anfrageverfahren sind bisher nicht in der Kampfmittelverordnung geregelt.

(435) Der Munitionsbergungsdienst hat vorgeschlagen, die Kampfmittelverdachtsflächenerfassung und -nachfrage in die Kampfmittelverordnung aufzunehmen. Auch sei er bereit, sein Kampfmittelverdachtsflächenkataster den Landkreisen und kreisfreien Städten online zur Verfügung zu stellen. So könnten die Landkreise und kreisfreien Städte Anfragen im Auftrag des Landes beantworten und dadurch das LPBK M-V entlasten. Die Beantwortung sachlich unklar gelagerter Sachverhalte könne dem LPBK M-V vorbehalten bleiben.

(436) Der Landesrechnungshof hat das Innenministerium gebeten, die Vorschläge zu prüfen. Außerdem sollten Bescheide des Landes über den Kampfmittelbelastungsverdacht auf bestimmten Flächen nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine Klausel über den Haftungsausschluss enthalten.

Darüber hinaus empfiehlt der Landesrechnungshof, sinnvolle Zugangsbeschränkungen zum öffentlichen Verdachtsflächenkataster zu normieren und dafür z. B. von den Antragstellern die Darlegung eines berechtigten Interesses zu verlangen.

(437) Das Innenministerium hat zugesagt, die Vorschläge im Zusammenhang mit bzw. bei der beabsichtigten Novellierung der Kampfmittelverordnung zu prüfen.

(438) Der Landesrechnungshof begrüßt die geplante Novellierung und die beabsichtigte Einbeziehung seiner Hinweise. Er empfiehlt, diese zeitnah umzusetzen.

2 Kampfmittelbeseitigungskostenverordnung

(439) Die Kampfmittelbeseitigungskostenverordnung vom 21. Februar 2005 in der Fassung vom 19. Oktober 2012 (KaBeKostVO)¹³⁴ regelt die Kosten für die Kampfmittelbeseitigung sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach.

¹³⁴ Verordnung über die Kosten für die Kampfmittelbeseitigung (Kampfmittelbeseitigungskostenverordnung – KaBeKostVO M-V) vom 21. Februar 2005, GVOBl. M-V S. 70, Anlage (Gebührentarif) neu gefasst am 19. Oktober 2012, GVOBl. M-V S. 479.

2.1 Gebührentarif seit 2012 nicht angepasst

(440) Der Gebührentarif zur KaBeKostVO datiert vom 19. Oktober 2012. Nach dem Gebührenerlass des Finanzministeriums sind die Gebühren grundsätzlich jährlich der Kostenentwicklung anzupassen. Dies ist seit dem 19. Oktober 2012 unterblieben.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Gebührentarif der KaBeKostVO an den derzeitigen Kostenstand anzupassen.

(441) Das Innenministerium hat mitgeteilt, der Empfehlung des Landesrechnungshofes nachzukommen.

(442) Der Landesrechnungshof begrüßt die Stellungnahme des Innenministeriums und weist darauf hin, dass die Anpassung nun zeitnah erfolgen sollte.

2.2 Anpassung der Kostenverordnung dem Grunde nach

(443) Nach § 1 KaBeKostVO sind grundsätzlich alle Amtshandlungen des Munitionsbergungsdienstes gebühren- und auslagenersatzpflichtig. § 2 regelt anschließend aber weitgehende Ausnahmen und einen Sonderfall:

- Für Maßnahmen zur Abwendung einer im einzelnen Falle bevorstehenden Gefahr wird grundsätzlich keine Gebühr von kommunalen und privaten Grundstückseigentümern erhoben.
- Gegenüber öffentlich-rechtlichen Grundstückseigentümern kann im Einzelfall aus Gründen des öffentlichen Interesses von der Gebührenerhebung ganz oder teilweise abgesehen werden.
- Als Sonderfall erfolgt keine Befreiung von den Gebühren für *„Eigentümer, die Liegenschaften erwerben, bei denen der Kaufvertrag Ausschlussklauseln bezüglich der Kampfmittelbeseitigung vorsieht, sowie Eigentümer, denen kampfmittelbelastete Liegenschaften zur weiteren Verwertung kostenlos übertragen werden“*.

(444) Entsprechende Regelungen in mehreren anderen Bundesländern sehen für die Kosten der Kampfmittelräumung unter bestimmten Voraussetzungen die Haftung Einzelner neben der Allgemeinheit vor. Diese stellen entweder auf die Zustandshaftung des Eigentümers bzw. Bauherrn ab oder verpflichten die Bauherrn, die Kampfmittelräumung belasteter Flächen auf eigene Kosten in Auftrag zu geben. Eine dem Sonderfall vergleichbare Ausnahme von der Gebührenfreiheit im Falle eines Kaufvertrags mit Ausschlussklauseln existiert in anderen Bundesländern nicht.

(445) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Kostenverordnung für die Kampfmittelbeseitigung dem Grunde nach zu überarbeiten. Es sollte eine klare Grundentscheidung darüber aufgenommen werden, ob und unter welchen Voraussetzungen Grundstückseigentümer und/oder Vorhabenträger für die Kosten der Kampfmittelräumung haften. In Betracht kommt z. B., die Kosten für den eigentlichen Entschärfungsakt wegen seiner besonderen Gefährlichkeit beim Land zu belassen.

Aufgrund der Unklarheit des Normzwecks des Sonderfalls und der Frage der Praktikabilität sollte dies in der Überarbeitung der Kostenverordnung überprüft werden.

(446) Das Innenministerium teilte mit, dass bei der beabsichtigten Überarbeitung der Kostenverordnung die Hinweise des Landesrechnungshofes in die Prüfung einbezogen werden.

(447) Der Landesrechnungshof begrüßt die Stellungnahme und weist darauf hin, dass die Überarbeitung nun zeitnah erfolgen sollte.

3 Reformvorschläge

3.1 Planfeststellungs- und Baugenehmigungsverfahren

(448) Der Bau neuer Straßen, der Ausbau eines Gewässers und seiner Ufer und ähnliche umfangreiche Großbauten dürfen nur in Angriff genommen werden, wenn der Plan dafür vorher festgestellt ist (vgl. § 17 Bundesfernstraßengesetz; § 45 Straßen- und Wegegesetz M-V; § 19 Wasserhaushaltsgesetz). Bebauungspläne können die Planfeststellung zum Teil ersetzen.

(449) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Planfeststellungsbehörden zu verpflichten, vor der Festsetzung von grundstücksbezogenen Plänen das öffentliche Kampfmittelverdachtsflächenkataster auszuwerten.¹³⁵ Der Vorhabenträger könnte zur Vorprüfung seines Plans im öffentlichen Kampfmittelverdachtsflächenkataster verpflichtet werden.

(450) Der Landesrechnungshof empfiehlt weiterhin, den Prüfungsumfang vor Erlass einer Baugenehmigung auf eine Durchsicht des öffentlichen Kampfmittelverdachtsflächenkatasters hinsichtlich des Bauplatzes zu erweitern. Der Antragsteller auf Baugenehmigung selbst könnte zur Vorprüfung im Kampfmittelverdachtsflächenkataster verpflichtet werden.

¹³⁵ Vgl. in diesem Sinne z. B. aus NRW den Gemeinsamen Runderlass des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport – V A 3 – 16.21 – und des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – IV5-584.10/IV-6-3.6-21 – vom 14. März 2005, MBl. NRW 2005 S. 582/SMBI. 2311.

(451) Das Innenministerium hat mitgeteilt, die Empfehlung des Landesrechnungshof zur Kenntnis zu nehmen und verweist auf die Zuständigkeiten des Energieministeriums für den Bereich des Baurechts.

(452) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Innenministerium das Energieministerium auf das hier genannte Regelungspotential und -bedürfnis hinweist. Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes sollten in Abstimmung zwischen den Ministerien geprüft werden.

3.2 Anlagezulassungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz

(453) Der Immissionsschutz wird besonders dadurch verwirklicht, dass Anlagen mit umweltschädlichen Emissionen der Genehmigung und Überwachung unterliegen. Soweit die Errichtung derartiger Anlagen die Inanspruchnahme von Grund und Boden erfordert (z. B. für Windräder oder Anlagen zur Massenviehhaltung), sollte sichergestellt werden, dass auch das öffentliche Kampfmittelverdachtsflächenkataster ausgewertet wird. Der Antragsteller selbst könnte zur Vorprüfung im Kampfmittelverdachtsflächenkataster verpflichtet werden.

(454) Das Innenministerium hat mitgeteilt, die Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Kenntnis zu nehmen und verweist auf die Zuständigkeiten des Landwirtschaftsministeriums für den Bereich des Immissionsschutzrechts.

(455) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Innenministerium das Landwirtschaftsministerium auf das hier genannte Regelungspotential und -bedürfnis hinweist. Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes sollten in Abstimmung zwischen den Ministerien geprüft werden.

4 Unvollständige Inventarisierung des nachweispflichtigen Vermögens

(456) Nach § 73 Satz 1 LHO ist über das Vermögen des Landes ein Nachweis zu erbringen. Die VV Nr. 8.1.2 zu §§ 70 bis 80 LHO schreibt hierzu die Nachweispflicht für alle Gegenstände mit einem Anschaffungswert von über 410 EUR (netto) und über drei Jahren Lebensdauer vor. Nach dem Erlass des Finanzministeriums zur Inventarisierung des nachweispflichtigen Vermögens gem. VV Nr. 8.1.2 zu §§ 70 bis 80 LHO¹³⁶ haben alle Dienststellen ohne SAP-Einsatz den Nachweis in Form einer vorgegebenen Tabelle mit weiteren Angaben wie Lieferant, Zugangs- bzw. Abgangsdatum sowie Standort zu führen.

(457) Der Munitionsbergungsdienst teilte zunächst mit, dass eine einheitlich und vollständig sich auf alle Außenstellen erstreckende Buchführung über das bewegliche Vermögen nicht

¹³⁶ Vgl. Erlass des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern vom 24. August 2011, Inventarisierung des nachweispflichtigen Vermögens gem. VV 8.1.2 zu §§ 70 bis 80 LHO, AZ: IV - H 1005 70-80 - 2009/002 - 007.

bestehe. Im Verlauf der Prüfung wurden Nachweise in Form von Excel-Tabellen erstellt. Es sei vorgesehen, den Bestandsnachweis im zukünftigen HKR-System zu führen.

(458) Die vorgelegten Tabellen waren unvollständig. In allen Tabellen fehlten Angaben zur Inventarnummer und zum Lieferanten. Das Zugangs-/Abgangsdatum war grundsätzlich auf das Jahr der Anschaffung beschränkt oder fehlte. Darüber hinaus fehlten zum Teil Angaben zu den begründenden Unterlagen und zum Kapitel/Titel. Der Nachweis über das vorhandene Vermögen gemäß § 73 Satz 1 LHO wurde somit nicht erbracht.

(459) Der Landesrechnungshof empfiehlt dringend, den Nachweis über das bewegliche Vermögen gemäß Erlass des Finanzministeriums zu vervollständigen und korrekt zu führen. Der vollständige Bestandsnachweis ist bereits jetzt und nicht erst mit dem zukünftigen HKR-System erforderlich.

5 Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben

5.1 Fehlende Abgrenzung im Kapitel 0405

(460) Die Einnahmen und Ausgaben für den Munitionsbergungsdienst sind im Kapitel 0405 „Brand- und Katastrophenschutz“ enthalten. Eine durchgängige Abgrenzung aller für den Munitionsbergungsdienst bewirtschafteten Einnahme- und Ausgabebetitel zu den Einnahmen und Ausgaben für den Brand- und Katastrophenschutz erfolgt nicht. Die Einnahmen und Ausgaben für den Munitionsbergungsdienst und ihr Verhältnis zueinander verbleiben dadurch letztlich intransparent.

(461) Das Innenministerium bestätigt, dass keine Abgrenzung der für den Munitionsbergungsdienst bewirtschafteten Einnahme- und Ausgabebetitel gegenüber den Einnahmen und Ausgaben für den Brand- und Katastrophenschutz erfolge. Angesichts der Tatsache, dass der Munitionsbergungsdienst ein Dezernat des LPBK M-V sei, werde diese Abgrenzung für nicht erforderlich gehalten. Insgesamt würde durch eine getrennte Ausweisung die Übersichtlichkeit des Haushaltsplans nicht gesteigert werden.

(462) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist ein möglichst transparenter Überblick über die Einnahme- und Ausgabesituation des Munitionsbergungsdienstes vor dem Hintergrund der nicht nachlassenden Bedeutung der Munitionsbergung in Mecklenburg-Vorpommern erforderlich. Daher hält der Landesrechnungshof an seinem Vorschlag einer eindeutigen Abgrenzung der Einnahme- und Ausgabebetitel zwischen dem Munitionsbergungsdienst und dem Brand- und Katastrophenschutz fest. Gegebenenfalls kommt die Zusammenfassung der entsprechenden Titel in einer Maßnahmegruppe in Betracht.

5.2 Unklare Regeln für die Beschaffung

(463) Für die Beschaffung von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen benutzte der Munitionsbergungsdienst Formulare, in deren vorgefertigtem Text verschiedene Beschaffungsbestimmungen und Richtlinien zitiert werden. Diese waren zum Beschaffungszeitpunkt zum Teil veraltet oder konnten nicht vorgelegt werden.

(464) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die für die Beschaffungen des Munitionsbergungsdienstes geltenden Richtlinien eindeutig zu benennen und intern neu bekannt zu machen. Die Formulare sind entsprechend anzupassen und aktuell zu halten.

(465) Das Innenministerium teilte mit, durch den Munitionsbergungsdienst werde die Richtlinie für das Verfahren bei Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung (Beschaffungsrichtlinie – BeschaffRL M-V) vom 11. Dezember 2017 angewendet.

(466) Die Beschaffungsrichtlinie gilt für die zentrale Beschaffung durch das LAiV, und ist einschlägig soweit sich der Munitionsbergungsdienst des LAiV bedient.

Darüber hinaus beschafft der Munitionsbergungsdienst aber auch dezentral in eigener Zuständigkeit. Im Intranet des Innenministeriums ist aktuell die „Dienstanweisung für das Beschaffungswesen im Geschäftsbereich des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern (Dienstanweisung Beschaffung – DAB –)“ vom 1. November 2002 veröffentlicht. Diese Dienstanweisung ist veraltet und kann nicht aktuelle Grundlage für Beschaffungen des LPBK M-V sein.

(467) Der Landesrechnungshof bittet das Innenministerium klarzustellen, inwieweit diese Richtlinie neben der Beschaffungsrichtlinie des LAiV weiterhin Gültigkeit besitzt. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist diese Richtlinie dringend anzupassen.

(468) Das Innenministerium teilte mit, die Dienstanweisung Beschaffung sei aus dem Intranet genommen worden. Die Frage, ob diese anzupassen sei oder ob dies angesichts der vielfältigen neuen Regelungen für nicht erforderlich gehalten werde, werde nunmehr kurzfristig geprüft.

(469) Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigte Prüfung. Er verweist auf die Notwendigkeit von Beschaffungsregeln bei dezentraler Beschaffung der Dienststellen in eigener Zuständigkeit. Die bisherige Dienstanweisung Beschaffung regelt auch die Grundsätze der Beschaffungsorganisation im Geschäftsbereich des Innenministeriums. Ein ersatzloser Wegfall würde eine Regelungslücke und zukünftig uneinheitliches Vorgehen der Beschaffungsstellen nach sich ziehen.

5.3 Beschaffungsprozess überarbeiten, Verwendung von Formblättern anpassen

(470) Der Munitionsbergungsdienst verwendet in seinen Beschaffungsverfahren häufig das Formular „Auftrag mit besonderer Sachnähe“. Liegen die Voraussetzungen einer „besonderen Sachnähe“ vor, entfällt die Einbeziehung der zentralen Vergabestelle im LAiV. Diese ist in der jeweiligen Bedarfsstelle zu begründen und zu dokumentieren. Der Landesrechnungshof hat u. a. festgestellt, dass der Aufbau des Formulars nicht sachgerecht ist und damit ein nachvollziehbarer Ablauf des Vergabeverfahrens nach aktuellem Vergaberecht nicht sichergestellt ist. In mehreren geprüften Fällen lagen notwendige Mitzeichnungen nicht vor. Bei freihändigen Vergaben wurde die erforderliche Aufforderung zur Angebotsabgabe an grundsätzlich mindestens drei Bewerber nicht aktenkundig gemacht.

(471) Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, den Beschaffungsprozess zu überarbeiten und auch die Formblätter im Sinne eines nachvollziehbaren Ablaufs des Vergabeverfahrens anzupassen. Es muss sichergestellt werden, dass auch bei freihändiger Vergabe grundsätzlich mindestens drei Angebote beigezogen werden. Falls nicht genügend Anbieter für den konkreten Bedarf vorhanden sind, ist dieses nachvollziehbar aktenkundig zu machen. Das Formblatt ist so aufzubauen, dass die Verantwortlichkeiten im Vergabeprozess eindeutig dokumentiert werden. Hierzu ist zu klären, welche Regeln anzuwenden sind und welche Stellen im LPBK M-V durch Mitzeichnung einzubinden sind (Bedarfsträger, Beschaffungsstelle, Haushalt).

(472) Das Innenministerium teilte mit, das Formblatt „Auftrag mit besonderer Sachnähe“ sei durch das LAiV erstellt worden. Im übrigen würden die Hinweise des Landesrechnungshofes künftig berücksichtigt.

(473) Das LPBK M-V hat sich das Formblatt „Auftrag mit besonderer Sachnähe“ für seine in eigener Zuständigkeit durchgeführten Beschaffungen zu eigen gemacht. Es trägt damit die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der von ihm unter Zuhilfenahme des Formblatts durchgeführten Beschaffungsverfahren.

5.4 Veranschlagung von Ausgaben, Titelzuordnung

(474) Für 2016 waren beim Titel 0405 811.01 für den Erwerb von Dienstfahrzeugen 1,325 Mio. Euro veranschlagt, davon ausweislich der Erläuterungen allein 1,195 Mio. Euro für ein Einsatzfahrzeug zur Entschärfung von unkonventionellen Spreng- und Brandvorrichtungen (USBV) mit Manipulator¹³⁷. Nach Beschluss des Haushaltsplans nahm der Munitions-

¹³⁷ Ein Manipulator ist ein ferngesteuerter Roboter, der mit verschiedenen Werkzeugen bestückt werden kann. Mit seiner Hilfe können Kampfmittel z. B. auf Abstand entdeckt, identifiziert, bewertet und beseitigt werden.

bergungsdienst von der vollständigen Neubeschaffung Abstand und beschaffte stattdessen einzelne Komponenten bzw. rüstete diese um. Aus den eingesparten Mitteln wurden 2016 zwei USBV-Fahrzeuge zum Preis von 225.636,72 Euro bzw. 99.893,65 Euro beschafft. Hinzu kam die Beschaffung von Ausrüstung für beide USBV-Einsatzfahrzeuge, die auch bei dem Titel für den Erwerb von Dienstfahrzeugen gebucht wurde.

(475) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass im Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben zu veranschlagen sind. In den Erläuterungen zum Haushaltsplan 2016/2017 zu Titel 0405 811.01 ist nur ein USBV-Einsatzfahrzeug veranschlagt. Gemäß § 24 Abs. 2 LHO dürfen Ausgaben für größere Beschaffungen erst veranschlagt werden, wenn Planungen und Schätzungen der Kosten vorliegen. Eine solche Planung und Schätzung hat offensichtlich nicht vorgelegen, sonst wären die möglichen Einsparungen bereits zum Zeitpunkt der Veranschlagung bekannt gewesen. Ebenso hätte der Bedarf für das zweite USBV-Fahrzeug in der Veranschlagung berücksichtigt werden müssen.

Darüber hinaus hat das LPBK gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung verstoßen, indem es Ausgaben für Ausrüstung beim Titel für den Erwerb von Dienstfahrzeugen gebucht hat.

6 **Ausblick**

(476) Der Landesrechnungshof empfiehlt eine mittel- und langfristige Aufgabenplanung des Munitionsbergungsdienstes und eine daraus abgeleitete Zeit-, Finanz- und Personalplanung. Neben den notwendigen Soforteinsätzen sollten die Räumungsvorhaben nach einem festzulegenden Prioritätenkatalog abgearbeitet werden. Bei der Priorisierung sind auch die besonderen Gefahren von Waldbränden mit Kampfmittelexplosionen zu berücksichtigen.

Die Wahrnehmung der Aufgaben erfordert ein einheitliches und möglichst vollständiges Kampfmittelverdachtsflächenkataster für Mecklenburg-Vorpommern. Die Bemühungen zur Ermittlung der Verteilung gefährlicher Kampfmittel im Land sind systematisch fortzusetzen.

Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums

5 Einsprüche im Finanzamt

Steuerbescheide können mit dem Rechtsbehelf des Einspruchs angefochten werden. Die Finanzämter des Landes erhalten jährlich etwa 55.000 Einsprüche. Deren Bearbeitung kostet Zeit und Geld. Viele Einsprüche wären vermeidbar, klärten die Finanzämter wesentliche Sachverhalte vor Ergehen des Steuerbescheids. Zahlreiche mehrjährige Einspruchsverfahren dauerten länger als nötig.

(477) Hält der Steuerpflichtige seinen Steuerbescheid für fehlerhaft, kann er Einspruch einlegen. Der Einspruch wird zunächst von dem Veranlagungsbezirk¹³⁸ des Finanzamts bearbeitet, der den Bescheid erlassen hat. Ist der Einspruch begründet, ändert der Veranlagungsbezirk den Steuerbescheid und hilft damit dem Einspruch ab (Abhilfe). Das Einspruchsverfahren ist damit beendet. Das gilt auch dann, wenn der Steuerpflichtige seinen Einspruch zurücknimmt. Kann der Veranlagungsbezirk dem Antrag des Steuerpflichtigen nicht folgen, gibt er den Einspruch möglichst innerhalb von drei Monaten ab an die Rechtsbehelfsstelle. Kann auch die Rechtsbehelfsstelle weder dem Einspruch abhelfen noch den Steuerpflichtigen veranlassen, seinen Einspruch zurückzunehmen, fertigt sie eine förmliche Einspruchsentscheidung. Damit endet das außergerichtliche Rechtsbehelfsverfahren.

(478) In den Finanzämtern des Landes gehen jährlich etwa 55.000 Einsprüche ein.¹³⁹ Zwei von drei Einsprüchen werden durch Abhilfe erledigt, jeder fünfte durch Rücknahme und jeder siebte durch Einspruchsentscheidung. Die Bearbeitung der Einsprüche bindet Personal und kostet damit Zeit und Geld.

(479) Der Landesrechnungshof prüfte in drei Finanzämtern insgesamt 125 Fälle mit Einsprüchen. Der Schwerpunkt lag bei den Abhilfen (55 Fälle) und Fällen mit langer Verfahrensdauer (53 Fälle).

1 Anhörung vermeidet Einsprüche

(480) Die Finanzämter werden daran gemessen, wie viel Zeit vergeht vom Eingang der Steuererklärung bis zum Erlass des Steuerbescheids. Diese Laufzeiten dienen dem Leistungsvergleich der Finanzämter. Das Finanzministerium veröffentlicht zusammen mit fünf

¹³⁸ Veranlagungsbezirke sind die Stellen im Finanzamt, die Steuererklärungen bearbeiten und Steuerbescheide erlassen.

¹³⁹ Ohne die Einsprüche der Rentenempfänger mit Wohnsitz im Ausland. Hierfür ist das Finanzamt Neubrandenburg seit 2009 zentral zuständig.

weiteren Ländern die durchschnittlichen Laufzeiten.¹⁴⁰ Der Leistungsvergleich verstärkt den ohnehin bestehenden Arbeitsdruck aufgrund der alljährlichen Berichte in den Medien. Kein Finanzamt möchte solche Schlagzeilen lesen: „Finanzämter in MV zählen zu langsamsten“ (Ostsee-Zeitung vom 14. Januar 2020).¹⁴¹ Diese sind zwar weder repräsentativ noch spiegeln sie das Ergebnis des Leistungsvergleichs. Dennoch erwartet der Bürger angesichts solcher Schlagzeilen, dass die Verwaltung diesen Zustand umgehend beendet. Es liegt auf der Hand, dass die Finanzämter nach Wegen suchen, einer negativen Beurteilung zu entgehen.

(481) Das Finanzamt hat die Steuern rechtzeitig und vollständig zu erheben. Sind Steuererklärungen unvollständig oder nicht schlüssig, hat es den Sachverhalt zu ermitteln, soweit dies zweckmäßig und wirtschaftlich ist. Die Mängel in der Steuererklärung müssen also von einigem Gewicht sein. Das Finanzamt verletzt seine Aufklärungspflicht, wenn es offenkundigen Zweifelsfragen nicht nachgeht. Es kann den Steuerpflichtigen beispielsweise auffordern, den Sachverhalt zu erläutern oder Unterlagen einzureichen. Hierdurch kann sich die Laufzeit schnell um mehrere Wochen verlängern.

(482) Will das Finanzamt von der Steuererklärung zulasten des Steuerpflichtigen abweichen, soll es ihn anhören, bevor der Steuerbescheid ergeht. Ist die steuerliche Auswirkung nur gering, so genügt es, die Abweichung im Steuerbescheid zu erläutern.

(483) Der Landesrechnungshof untersuchte Einsprüche, denen das Finanzamt abhalf. In 17 von 55 Fällen wichen die Finanzämter von der Steuererklärung wesentlich ab, ohne die Steuerpflichtigen zuvor angehört zu haben. Die Finanzämter konnten diese Fälle nicht abschließend würdigen, weil Unterlagen fehlten oder Sachverhalte unklar waren. Um die Laufzeit dennoch möglichst kurz zu halten, erkannten sie die fraglichen Aufwendungen nicht an. Die steuerlichen Auswirkungen waren jedoch so beträchtlich, dass die Steuerpflichtigen zu den Abweichungen anzuhören gewesen wären. Die Bescheide waren insoweit rechtswidrig. Aufgrund der Einsprüche mussten die Finanzämter die unterbliebenen Ermittlungen im Einspruchsverfahren nachholen.

(484) In 13 dieser 17 Fälle wären die Einsprüche vermeidbar gewesen, hätten die Finanzämter die Steuerpflichtigen zuvor angehört.

(485) Offenbar hatte eine kurze Laufzeit für viele Bearbeiter Vorrang vor der notwendigen Ermittlung des Sachverhalts. Sie nahmen in Kauf, dass rechtswidrige Bescheide ergingen und Einsprüche zu einem insgesamt höheren Aufwand führten. Die Steuerpflichtigen sind

¹⁴⁰ www.leistungsvergleich.de.

¹⁴¹ Siehe auch „506 Finanzämter im Check: Hier sehen Sie, wie lange Ihre Steuererklärung braucht“ (Focus vom 27. Mai 2017); „Das sind die langsamsten Finanzämter Deutschlands“ (impulse vom 29. Mai 2018).

unzufrieden, weil sie in das Einspruchsverfahren gezwungen werden, um ihre Rechte zu wahren. Das kostet sie Zeit und auch Geld, sofern sie einen Steuerberater beauftragen.

(486) Die Stichprobe war nur klein. Wollte man das Ergebnis hochrechnen, erschiene es sachgerecht, von jährlich weit über 8.000 vermeidbaren Einsprüchen infolge unterlassener Anhörungen auszugehen. Das Finanzministerium sollte die Finanzämter daher anhalten, den Sachverhalt vor Erlass des Steuerbescheids zu ermitteln.

2 Lange Bearbeitungsdauer

2.1 Bearbeitungspausen

(487) Kann der Veranlagungsbezirk dem Einspruch nicht abhelfen, gibt er ihn an die Rechtsbehelfsstelle ab. Die Rechtsbehelfsstelle bearbeitet die übernommenen Einsprüche möglichst in der Reihenfolge, in der sie bei ihr eingegangen sind.

(488) Der Landesrechnungshof prüfte 53 Fälle mit mehrjähriger Bearbeitungsdauer. Die Finanzämter ließen in fast jedem vierten dieser Fälle Bearbeitungspausen entstehen, die nicht gerechtfertigt waren – in einigen Fällen mehr als zwei Jahre.

Beispiel:

Nach einer Betriebsprüfung versagte das Finanzamt den Abzug eines Verschmelzungsverlusts von 365.000 Euro. Hiergegen legte die Steuerpflichtige im April 2015 Einspruch ein. Nach mehrmaligem Schriftwechsel erklärte sie Ende 2016, an ihrer Auffassung festzuhalten. Danach ließ das Finanzamt den Fall mehr als zwei Jahre ohne ersichtlichen Grund unbearbeitet liegen. Die Einspruchsentscheidung erging erst im Mai 2019.

(489) Lange Bearbeitungspausen erschweren die Fallbearbeitung. Gerade in umfangreichen und komplexen Fällen müssen sich die Bearbeiter immer wieder neu einarbeiten. Dies führt zu einem erheblichen Zeitverlust.

(490) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Finanzämter Einsprüche ohne vermeidbare Verzögerungen bearbeiten.

2.2 Ruhende Verfahren

(491) Das Finanzamt kann das Einspruchsverfahren ruhen lassen, wenn ein vergleichbarer Streitgegenstand bereits vor einem Gericht verhandelt wird. Wird der Einspruch auf ein anhängiges Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, dem Bundesverfassungsgericht oder einem obersten Bundesgericht gestützt, muss das Finanzamt das Einspruchsverfahren

ruhen lassen. Die ruhenden Verfahren sind mindestens vierteljährlich daraufhin zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Verfahrensruhe noch vorliegen.

(492) Der Landesrechnungshof stellte in mehreren Fällen fest, dass die Gründe für die Verfahrensruhe bereits seit Monaten oder gar Jahren entfallen waren.

Beispiel:

Der Steuerpflichtige legte im Mai 2012 Einspruch ein gegen die Verlustfeststellungen der Jahre 2010 und 2011. Das Finanzamt ließ das Einspruchsverfahren ruhen, da ein vergleichbarer Streitgegenstand vor dem Bundesfinanzhof anhängig war. Dessen Urteil wurde im November 2013 im Bundessteuerblatt veröffentlicht und war dem Finanzamt seitdem bekannt. Erst im März 2016 setzte es die Bearbeitung fort und teilte dem Steuerpflichtigen mit, eine Abhilfe sei ausgeschlossen. Dieser sagte zu, den Sachverhalt zu prüfen. Erst im August 2019 erinnerte das Finanzamt ihn daran.

(493) Die Finanzämter überwachten ruhende Verfahren nur unzureichend. Lässt das Finanzamt das Einspruchsverfahren ruhen, muss es dies in der Datenbank Rechtsbehelfe erfassen. Wird ein anhängiges Gerichtsverfahren erledigt, sucht der Bearbeiter die dazu gehörenden ruhenden Fälle. Hierzu kann er die Datenbank nach Stichworten und Aktenzeichen durchsuchen. Eine maschinelle Aussteuerung der ruhenden Fälle nach Erledigung des Bezugsverfahrens erfolgt derzeit nicht.

(494) Die ruhenden Verfahren manuell zu überwachen, ist zeitaufwendig und fehleranfällig. Der Landesrechnungshof bat das Finanzministerium daher zu prüfen, ob die ruhenden Verfahren maschinell ausgesteuert werden können.

(495) Das Finanzministerium hat reagiert. Es kündigte an, diese Funktion in der Datenbank Rechtsbehelfe ab Mai dieses Jahres freizuschalten.

(496) Der Landesrechnungshof begrüßt die Einführung der maschinellen Überwachung für ruhende Verfahren.

3 Fazit

(497) Die Finanzämter stehen unter einem hohen Arbeitsdruck. Sie müssen Steuererklärungen möglichst zügig veranlagern, um die Laufzeiten kurz zu halten. Statt vor Erlass des Steuerbescheids den Sachverhalt aufzuklären, neigen sie dazu, zuungunsten des Steuerpflichtigen von dessen Angaben abzuweichen. Damit verstoßen die Finanzämter gegen den Anhörungsgrundsatz, sofern die steuerlichen Auswirkungen nicht nur gering sind.

(498) Den Finanzämtern erwächst aus einem Einspruchsverfahren zusätzlicher Arbeitsaufwand. So müssen sie nicht nur die formalen Voraussetzungen der Einsprüche prüfen, sondern diese auch in die Datenbank Rechtsbehelfe eintragen. Daher sollten die Finanzämter bestrebt sein, die Zahl der Einsprüche zu verringern.

6 Instandhaltung von Hochschulen und Universitäten

Die Instandhaltung der Hochschulen ist Aufgabe des Landes. Deshalb steht das Land in der Verantwortung, hierfür ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen. In den Jahren 2014 bis 2017 hat das Land insgesamt 17,9 Mio. Euro (durchschnittlich rd. 4,5 Mio. Euro pro Jahr) veranschlagt. Die vom Land verwendete, aus dem Gebäudebestand der bremischen Hochschulen abgeleitete Kennzahl von rd. 12,5 Euro/m² pro Jahr ist nicht zur flächenbezogenen Ermittlung des Instandhaltungsbedarfs der Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern geeignet. Angemessen ist ein Ansatz von 25 Euro/m² (rd. 8,8 Mio. Euro pro Jahr). Dieser Betrag muss im Hinblick auf die steigenden Kosten für Baumaßnahmen kontinuierlich angepasst werden. Die anhaltende Unterfinanzierung der Instandhaltung führt zu einem Instandhaltungsstau. Zur Auflösung dieses Staus müssen weitere Landesmittel bereitgestellt werden.

(499) Die Hochschulen und Universitäten (Hochschulen) bewirtschaften ihre Liegenschaften selbst. Die Bewirtschaftung von Liegenschaften umfasst auch die Aufgabe der Instandhaltung.

(500) Der Betrieb für Bau und Liegenschaften (BBL M-V)¹⁴² hat im Prüfungszeitraum 2014 bis 2017 für die Hochschulen Aufgaben der Instandhaltung bei den in das Sondervermögen des BBL M-V eingebrachten Landesliegenschaften wahrgenommen. Er hat auch bei den Liegenschaften im Körperschaftsvermögen der Hochschulen, angemieteten Liegenschaften und von den Bereichen Forschung und Lehre der Universitätsmedizin Greifswald und Rostock genutzten Liegenschaften Aufgaben der Instandhaltung übernommen.

(501) Die Haushaltsmittel des Landes für die Instandhaltung von Hochschulen waren im Prüfungszeitraum beim Titel 1216 634.02 „Zuweisungen an den BBL M-V für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen“ global veranschlagt. Im Erfolgsplan zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens BBL M-V wurden sie als Mittel für „Instandhaltung/-setzung einschließlich Honorare für Hochschulen“ separat ausgewiesen.

(502) Die für die Landesbauverwaltung geltenden Regelwerke haben den Begriff der Instandhaltung wiederholt neu definiert. Der Landesrechnungshof legt für diesen Begriff die Regelungen der Richtlinien für den Landesbau Mecklenburg-Vorpommern (RLBau M-V) in der bis zum 16. Februar 2018 gültigen Fassung zugrunde. Die Instandhaltung umfasst hier nach *„alle nicht investiven Maßnahmen, die der Erhaltung der baulichen Anlagen einschließlich der technischen Anlagen (Betriebstechnik) und der Außenanlagen dienen“*. Die Instand-

¹⁴² Seit dem 1. Januar 2020: Staatliche Bau- und Liegenschaftsverwaltung.

setzung als investiver Teil der Bewirtschaftung von Liegenschaften ist von der Instandhaltung zu unterscheiden.

Das Finanzministerium hat mit Erlass vom 16. Februar 2018 übergangsweise bis zur Neufassung der RLBau M-V die Instandhaltung und Instandsetzung außer Grundinstandsetzung unter dem Begriff „*Bauunterhaltung*“ zusammengefasst.

1 Vereinbarungen über die Bewirtschaftung und Instandhaltung von Hochschulliegenschaften

(503) Die Bewirtschaftung der Hochschulliegenschaften war zwischen BBL M-V und Hochschulen faktisch aufgeteilt. Die jeweiligen Aufgabenbereiche waren nicht klar gegeneinander abgegrenzt. Die gesetzlich vorgesehenen Rahmenvereinbarungen zwischen dem BBL M-V und den Hochschulen über die Bewirtschaftung der Liegenschaften im Sondervermögen waren nicht abgeschlossen worden. Erforderlich sind schriftliche Vereinbarungen zwischen dem Land¹⁴³ und den Hochschulen über Art, Inhalte und Federführung für die einzelnen Aufgabenbereiche.

(504) Das Land und die Hochschulen sollten auch schriftliche Vereinbarungen über die Instandhaltung von angemieteten Flächen und Flächen im Körperschaftsvermögen treffen. Der Vertrag über die Instandhaltung sollte Bestandteil eines Rahmenvertrags über die Bewirtschaftung der Liegenschaften werden. Dieser Rahmenvertrag könnte, wenn erforderlich, durch Regelungen für Einzelobjekte ergänzt werden.

(505) Der Landesrechnungshof erwartet, dass vor der Anmietung von Flächen für die Nutzung durch die Hochschulen künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und dokumentiert werden, die den Anforderungen des Haushaltsrechts, insbesondere der VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO, entsprechen.

(506) Das Finanzministerium hat mitgeteilt, die RLBau M-V befänden sich derzeit in Überarbeitung. Es sei vorgesehen, die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Hochschulen und den Staatlichen Bau- und Liegenschaftsämtern (SBL) abschließend zu regeln. Nach dem Staatshochbau- und Liegenschaftsverwaltungsorganisationgesetz (SBLVG)¹⁴⁴ seien die SBL für die Planung und Durchführung der Landesbau- und Unterhaltungsmaßnahmen für alle von den Hochschulen genutzten Liegenschaften zuständig. Deshalb werde der Abschluss von gesonderten Vereinbarungen zwischen den SBL und den Hochschulen zur Bewirtschaftung als entbehrlich angesehen.

¹⁴³ Staatliche Bau- und Liegenschaftsverwaltung.

¹⁴⁴ Gesetz zur Organisation der Staatshochbau- und Liegenschaftsverwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 24. September 2019 (GVOB. M-V 2019, S. 618).

(507) Der Landesrechnungshof merkt an, dass es zwar seit dem 1. Januar 2020 keine gesetzliche Verpflichtung mehr zum Abschluss von Vereinbarungen zwischen dem Land und den Hochschulen über die Bewirtschaftung von landeseigenen Liegenschaften gibt. Die allgemein gehaltenen Regelungen des SBVLG¹⁴⁵ zur Zuständigkeit der SBL für die Instandhaltung der Hochschulliegenschaften bedürfen aber nach wie vor der Konkretisierung durch vertragliche Regelungen zwischen dem Land und den Hochschulen.

Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigte Überarbeitung der RLBau M-V. Er weist aber darauf hin, dass die Hochschulen bei Planung und Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen mit der Staatlichen Bau- und Liegenschaftsverwaltung eng zusammenwirken müssen. Diese Mitwirkungsobliegenheiten der Hochschulen können nicht in den nur für Landesbehörden verbindlichen RLBau M-V geregelt werden.

2 Ermittlung des Instandhaltungsbedarfs

(508) Das im Prüfungszeitraum vom BBL M-V praktizierte Verfahren zur Ermittlung des Instandhaltungsbedarfs liefert keine hinreichend belastbaren Ergebnisse.

(509) Die Liegenschaftslisten des BBL M-V ließen nicht erkennen, wie viele Gebäude auf den jeweiligen Liegenschaften bewirtschaftet werden. Der BBL M-V verfügte über keine eigenen Berechnungsdaten zum Gebäudebestand. Ihm fehlt somit eine belastbare Datenbasis für die Hochschulliegenschaften bzw. -flächen im Sondervermögen und im Körperschaftsvermögen sowie für angemietete Gebäude. Die Ermittlung des Instandhaltungsbedarfs hätte auf der Grundlage einer vollständigen Flächenerfassung erfolgen müssen.

(510) Die vollständige digitale Erfassung der Flächendaten beim BBL M-V für das Sondervermögen sollte bereits in 2017 abgeschlossen sein. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Flächenerfassung auf valider Datenbasis mit Nachdruck vorangebracht wird. Dem Bildungsministerium liegen seit 2018 Gebäudeflächendaten vor. Die SBL sollten beispielsweise für einen Datenabgleich Zugriff auf diese Daten erhalten.

(511) Der bauliche Zustand eines Gebäudes und seine Entwicklung könnten bei der praktizierten Verfahrensweise nicht abgebildet werden. Das erschwert eine konzeptionelle Planung. Eine Aussage zum jährlichen Instandhaltungsbedarf pro Gebäude ist auf dieser Grundlage nicht möglich.

(512) Die Aufstellungen zu den Baubedarfnachweisungen (BBN 1) geben kein objektives Bild des tatsächlichen Instandhaltungsbedarfs wieder. Nicht alle Maßnahmen, die für eine sach- und zeitgerechte Instandhaltung erforderlich sind, werden erfasst und priorisiert.

¹⁴⁵ § 3 Abs. 1 lit. c) und d) SBLVG in Verbindung mit § 104 c Landeshochschulgesetz (LHG).

(513) Die SBL sollten sich bei der Aufstellung der BBN 1 nicht haushalterischen Zwängen unterordnen, sondern den tatsächlichen Bedarf abbilden. Haushalterische Bedingungen sollen erst bei Planung und Steuerung der Instandhaltung berücksichtigt werden.

(514) Aus den vom BBL M-V geführten Listen war teilweise nicht ersichtlich, welche Instandhaltungsmaßnahmen aus den Vorjahren stammten und welche Maßnahmen neu aufgenommen wurden. Steuerungslisten wurden über Jahresgrenzen fortgeschrieben und waren deshalb nicht jahresscharf abrechenbar. Zudem wurden die Listen im Laufe des Jahres um Maßnahmen als Reaktionen auf aktuelle Ereignisse (z. B. Havarien) ergänzt.

(515) Das Finanzministerium sollte präzise definierte Ziele für das Instandhaltungsmanagement vorgeben. Hierzu gehören konkrete Vorgaben zum Gebäudezustand und zum Instandhaltungsaufwand. Nur auf dieser Grundlage ist ein Soll-Ist-Abgleich und damit ein Controlling möglich.

(516) Die haushaltmäßige Trennung der Instandhaltungsmaßnahmen bei Gebäuden der Universitätsmedizin entsprechend den festgelegten Flächenanteilen für Forschung und Lehre ist unzweckmäßig. Die erforderlichen Instandhaltungsmittel überstiegen regelmäßig den über Flächen festgelegten Landesanteil. Deshalb ist es erforderlich, einen dem realen Bedarf angepassten Flächenkennwert zu ermitteln und anzuwenden.

(517) Dem BBL M-V lagen die prozentualen Anteile der Nutzung für Forschung und Lehre an Gebäuden der Universitätsmedizin nicht gebäudescharf vor. Dies hatte zur Folge, dass Haushaltsmittel nicht den Anteilen der Forschung und Lehre an der Gebäudenutzung entsprechend bereitgestellt wurden.

(518) Das Finanzministerium hat eingeräumt, dass die Datenbasis für die Flächenermittlung unzureichend ist. Ursache hierfür sei, dass die Hochschulen ihre Liegenschaften in einem eigenen System verwalteten, das von dem von den SBL verwendeten System abweiche. Die von den Hochschulen bewirtschafteten Landesliegenschaften seien nicht in die digitale Erfassung der Flächendaten beim BBL M-V einbezogen worden. Es solle geprüft werden, welche der dem Bildungsministerium vorliegenden Gebäudeflächendaten für die Flächenermittlung verwendet werden könnten. Die Mittel für die für Forschung und Lehre genutzten Gebäudeanteile der Universitätsmedizinen würden vom Bildungsministerium aufgeteilt.

(519) Der Landesrechnungshof merkt an, dass der tatsächliche Instandhaltungsbedarf der Hochschulen kurzfristig auf Grundlage einer Bestandsaufnahme und -analyse ermittelt werden sollte. Das Land muss den Hochschulen Vorgaben machen, um eine einheitliche und belastbare Datenbasis zu entwickeln.

3 Höhe des Instandhaltungsbedarfs

(520) Der Erhalt der Hochschulen ist Aufgabe des Landes und nicht der Hochschulen. Deshalb steht das Land in der Verantwortung, hierfür ausreichend Mittel zur Verfügung zu stellen. In den Jahren 2014 bis 2017 hat das Land insgesamt 17,9 Mio. Euro (durchschnittlich rd. 4,5 Mio. Euro pro Jahr) zur Verfügung gestellt.

(521) Die vom BBL M-V verwendete, aus dem Gebäudebestand der bremischen Hochschulen abgeleitete Kennzahl von 12,54 Euro/m² pro Jahr ist nicht zur flächenbezogenen Ermittlung des Instandhaltungsbedarfes der Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern geeignet.

(522) Der Landesrechnungshof hält einen flächenbezogenen Ansatz von 25 Euro/m² für Instandhaltungsmaßnahmen, also 8,8 Mio. Euro pro Jahr, für angemessen.¹⁴⁶ Diesen Betrag müsste das Land jährlich für die Instandhaltung bereitstellen, um eine weitere Verschlechterung des baulichen Zustandes der Hochschulen zu vermeiden. Der Betrag muss in den Folgejahren kontinuierlich angepasst werden.

(523) Die anhaltende Unterfinanzierung der Instandhaltung führt zu einem Instandhaltungstau. Die Landesmittel decken nicht den angemeldeten und in den BBN 1-Listen vom BBL M-V erfassten Instandhaltungsbedarf der Hochschulen. Ein planvolles wirtschaftliches Instandhaltungsmanagement ist unter diesen Umständen unmöglich.

(524) Um den bestehenden Instandhaltungstau aufzulösen, müssen über den geschätzten Mindestbedarf von 8,8 Mio. Euro jährlich hinaus weitere Landesmittel bereitgestellt werden.

(525) Durch die Vernachlässigung der Instandhaltung bei jüngeren Gebäuden ist damit zu rechnen, dass zukünftig zum Substanzerhalt in größerem Umfang Instandhaltungsmittel bereitgestellt werden müssen, als es bei einer kontinuierlichen Instandhaltung erforderlich gewesen wäre.

(526) Nach Darstellung des Bildungsministeriums reichen die vom Land zugewiesenen Finanzmittel nicht einmal aus, um dringliche sicherheits- und brandschutztechnische Aufgaben zu erfüllen. Vielmehr müssen diese Mittel aus Rücklagen der Hochschulen aufgestockt werden. Die Finanzierung der Brandschutzmaßnahmen auch über Rücklagen der Hochschulen kann keine dauerhafte Lösung sein.

¹⁴⁶ Das ist ein Mindestbetrag. Im Baupreisindex abgebildete Kostensteigerungen sind nicht berücksichtigt. Der Landesrechnungshof hat für die Instandhaltung von Verwaltungsgebäuden des Landes einen Mindestbedarf von 22 Euro/m² errechnet. Die von den Hochschulen genutzten Gebäude haben vielfach eine vergleichsweise aufwändigere technische Gebäudeausstattung. Besonders kostenintensiv ist die Instandhaltung erfahrungsgemäß in denkmalgeschützten oder von den Universitätsmedizinern genutzten Gebäuden.

(527) Das Finanzministerium stimmt den Feststellungen des Landesrechnungshofes grundsätzlich zu. Es räumt ein, dass sich zahlreiche Liegenschaften nicht im Soll-Zustand befänden. Für die Ermittlung des Bauunterhaltsbedarfs werde zukünftig ein Ansatz von mindestens 25 Euro/m² zu Grunde gelegt. Das Finanzministerium weist darauf hin, dass bereits im Jahr 2019 zusätzliche Bauunterhaltungsmittel in Höhe von rd. 8 Mio. Euro insbesondere für Maßnahmen des Brandschutzes bereitgestellt worden seien. Mit dem Haushaltsplan 2020/2021 sei in Abstimmung mit dem Bildungsministerium das Mittelvolumen für die Unterhaltung der Hochschulen von jährlich rd. 7 Mio. Euro auf 15 Mio. Euro erhöht und in entsprechender Höhe in der Mittelfristigen Finanzplanung fortgeschrieben worden. Darüber hinaus sei verabredet worden, dass bei den Haushaltsverhandlungen 2022/2023 eine Anpassung der Mittelbereitstellung erfolgen könne, die die Ergebnisse der Planungen der Brandschutzkonzepte berücksichtige.

(528) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass sich Finanz- und Bildungsministerium über die Höhe und die zukünftige Entwicklung des Finanzbedarfs für die Bauunterhaltung einschließlich des Brandschutzes grundsätzlich geeinigt haben.

Ob aber mit dem deutlich erhöhten Mittelansatz von 15 Mio. Euro für die Unterhaltung von Hochschulen ab 2020 auch zusätzliche Mittel für die Instandhaltung zur Verfügung stehen, vermag der Landesrechnungshof nicht abschließend einzuschätzen. Im Haushaltsplan 2020/2021 sind entsprechend dem Erlass des Finanzministeriums vom 16. Februar 2018 (Tz. 502) die Mittel für Instandhaltung und Instandsetzung¹⁴⁷ der baulichen Anlagen der Hochschulen in einem Titel als Bauunterhaltung zusammen veranschlagt. Die Erläuterungen zum Titel enthalten keine Hinweise darauf, welcher Betrag auf Maßnahmen der Instandhaltung entfallen soll. Darüber hinaus sind aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht und des bautechnischen Brandschutzes gebotene Maßnahmen ebenfalls in diesem Titel veranschlagt.

4 Veranschlagung der Mittel für die Instandsetzung

(529) Haushaltsmittel für Instandhaltungsmaßnahmen sollten zukünftig nicht mehr zusammen mit den Mitteln für die Instandsetzung, sondern in einem eigenen Titel veranschlagt werden.

(530) Haushaltsmittel, die für die Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht und des bautechnischen Brandschutzes erforderlich sind, sollten nicht der Instandhaltung zugeordnet, sondern in einem gesonderten Titel veranschlagt werden.

¹⁴⁷ Außer Grundinstandsetzung.

(531) Der BBL M-V hatte zu Beginn eines Haushaltsjahres keine Kenntnis über die für Instandhaltung an Hochschulen im jeweiligen Haushaltsjahr insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Ob und in welcher Höhe z. B. Haushaltsrücklagen der Hochschulen, Drittmittel oder Verstärkungsmittel (beispielsweise aus den Landesanteilen an den BAföG-Mitteln) für die Instandhaltung eingesetzt werden können, war zum Beginn des Haushaltsjahres nicht bekannt und damit nicht planbar. Unter diesen Bedingungen ist eine sachgerechte Veranschlagung sowie eine konzeptionelle Planung der Instandhaltung und Umsetzung der Mittel nicht möglich.

(532) Erforderlich ist eine Veranschlagung, die die wissenschaftliche Entwicklungsdynamik einer Hochschule berücksichtigt. Hierbei sind die Kosten sämtlicher Lebenszyklen der Liegenschaften, ihres Betriebs sowie ihrer Bewirtschaftung einzubeziehen.

(533) Das Finanzministerium teilt mit, dass es in der Vergangenheit bei den in der RL-Bau M-V verwendeten Begriffen Instandhaltung und Instandsetzung Auslegungsprobleme gegeben habe. Mit dem Erlass vom 16. Februar 2018 sei wieder eine klare Abgrenzung von investiven und nichtinvestiven Maßnahmen möglich. Ziel sei es gewesen, die Begrifflichkeit mit Blick auf die DIN 31051 „Grundlagen der Instandhaltung“ zusammen mit der DIN 18960 „Nutzungskosten im Hochbau“ klarer zu fassen. Diese Normen definierten die Instandsetzung als Teil der Instandhaltung, die von weiteren Komponenten der Bewirtschaftung, wie Wartung und Inspektion flankiert werde. Der in dem Erlass eingeführte neue Begriff der „Bauunterhaltung“ entspreche insofern der Instandsetzung nach den oben zitierten DIN-Normen. Die Einrichtung eines gesonderten Titels für Brandschutzmaßnahmen werde nicht für zielführend gehalten. Baufachlich sei eine Abgrenzung zwischen Brandschutzmaßnahmen und damit zwangsweise verbundenen Maßnahmen wie etwa Schadstoffsanierungen oder statischen Ertüchtigungen nicht immer stringent möglich. Zudem werde durch eine haushaltsseitige Trennung die Durchführung inhaltlich und sachlich zusammenhängender Planungen und Baumaßnahmen erschwert.

(534) Der Landesrechnungshof stimmt dem Finanzministerium darin zu, dass die Vorgaben der RL-Bau M-V im Prüfungszeitraum 2014 bis 2017 nicht geeignet waren, in der praktischen Umsetzung die Instandhaltung als nichtinvestiven und die Instandsetzung als investiven Teil der Bewirtschaftung der Grundstücke eindeutig voneinander zu trennen. Die Zusammenfassung nichtinvestiver und investiver Maßnahmen unter dem Begriff der Bauunterhaltung löst dieses Problem nicht. Der Landesrechnungshof hält aus Gründen der Haushaltsklarheit und -wahrheit daran fest, dass Mittel für die Instandhaltung in einem eigenen Titel veranschlagt werden sollten. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass Mittel für Brandschutzmaßnahmen nicht zusammen mit Mitteln für die Bauunterhaltung in einem Titel veranschlagt werden dür-

fen. Die Veranschlagung von Ausgaben für unterschiedliche Zwecke in einem Titel steht nicht im Einklang mit dem Grundsatz der Einzelveranschlagung.

5 Wahrnehmung der Instandhaltungsaufgabe

(535) Trotz des in den vergangenen Jahren erheblichen Einsatzes zusätzlicher Mittel der Hochschulen konnte der BBL M-V nur einen Teil der dringenden Instandhaltungsmaßnahmen umsetzen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass der BBL M-V zu wenig Personal zur fachtechnischen Begleitung der Baumaßnahmen hatte. Weitere Ursache ist die anhaltend gute Auftragslage im Baugewerbe. Deshalb wird auch eine Erhöhung der Mittelansätze nicht automatisch eine schnellere Umsetzung der geplanten Instandhaltungsmaßnahmen zur Folge haben.

(536) Die SBL sollten in den BBN 1 die Instandhaltungsmaßnahmen bauwerksbezogen zuordnen und entsprechende Instandhaltungskonzepte entwickeln. Hieraus wäre eine mittel- und langfristige Instandhaltungsplanung abzuleiten. Diese ist unter Einbeziehung der umgesetzten Maßnahmen und der Ergebnisse der jährlichen Baubegehungen fortzuschreiben und einem Controlling zu unterziehen.

(537) Die Zuordnung einzelner Gebäude zu entsprechenden Aufträgen und Rechnungen war im Abrechnungssystem HHV Bau des BBL M-V nicht möglich. Die Staatliche Bau- und Liegenschaftsverwaltung sollte die Datenbereitstellung auf der Grundlage einer zeitgemäßen und einheitlichen IT-Lösung entwickeln. Digitale Bestandsdokumentationen und die Erfassung aller Instandhaltungsaktivitäten sowie deren Planung und Kontrolle sind Voraussetzung für ein erfolgsorientiertes Instandhaltungsmanagement.

(538) Das Finanzministerium stimmt den Feststellungen des Landesrechnungshofes grundsätzlich zu. Es merkt an, dass ab dem 1. Januar 2020 die Aufgaben der zentralen Bau- und Liegenschaftsverwaltung von den dem Finanzministerium unmittelbar zugeordneten SBL wahrgenommen würden. Durch den Abbau bisheriger Doppelstrukturen im Verwaltungsbereich könnten Dienstposten in die Ortsebene verlagert und die fachliche Kompetenz bei der Aufgabenerfüllung gestärkt werden. Das gelte auch für den Bereich der Bauunterhaltung.

Eine mittel- und langfristige Instandhaltungsplanung könnten die SBL nur auf Grundlage der Betriebsorganisationskonzepte in Zusammenarbeit mit den Hochschulen erstellen.

Eine einheitliche IT-Lösung werde dadurch erschwert, dass die Hochschulen ihre Liegenschaften in einem eigenen System verwalteten, dessen Systematik von dem von der Staatli-

chen Bau- und Liegenschaftsverwaltung verwendeten CAFM-System¹⁴⁸ abweiche. Derzeit laufe ein Pilotprojekt zur Nutzung des CAFM-Systems durch zwei Hochschulen.

(539) Der Landesrechnungshof merkt an, dass die fachliche Stärkung der Staatshochbauverwaltung durch Verlagerung von Verwaltungsdienstposten in die bauausführende Ebene wahrscheinlich erst mittel- bis langfristig gelingen wird. Das Finanzministerium sollte unverzüglich ein Konzept zur Besetzung der in die bauausführende Ebene zu verlagernden Dienstposten mit Fachkräften aus dem ingenieurtechnischen Bereich entwickeln.

Der Landesrechnungshof teilt die Auffassung des Finanzministeriums, dass die Hochschulen sowohl bei Erstellung einer mittel- und langfristigen Instandhaltungsplanung als auch bei Entwicklung einer einheitlichen IT-Lösung mit der Staatlichen Bau- und Liegenschaftsverwaltung zusammenwirken müssen.

¹⁴⁸ Computer-Aided Facility Management – Softwaresystem zur IT-Unterstützung der Verwaltung und Bewirtschaftung von Gebäuden sowie deren technische Anlagen und Einrichtungen.

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

7 Zuschüsse an private Unternehmen für Investitionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Das Wirtschaftsministerium genehmigte vielfach höhere Zuwendungen als die Förder Richtlinien vorsahen. Damit begünstigte es Wettbewerbsverzerrungen.

Das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern überschritt vielfach die Frist für die Antragsbearbeitung und prüfte die Verwendungsnachweise nicht immer unverzüglich. Es bewilligte Höchstfördersätze, ohne deren Notwendigkeit und Angemessenheit zu dokumentieren.

(540) Das Land fördert Investitionen privater Unternehmen im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Die Zuwendungen sollen dazu beitragen, dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern und regionale Unterschiede in der Wirtschaftsentwicklung abzubauen. Antrags- und Bewilligungsbehörde ist das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LFI), die Fachaufsicht obliegt dem Wirtschaftsministerium.

(541) Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise 48 Förderfälle. Die Stichprobe umfasste Zuwendungsbescheide bis zum 30. Oktober 2018 mit Zuwendungen von insgesamt 210 Mio. Euro.

(542) Prüfungsmaßstab waren die einschlägigen europarechtlichen Vorschriften, die Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern, die Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie die hierzu ergangenen Richtlinien des Landes.

1 Antragsverfahren

(543) Die Richtlinien sehen vor, dass das Antragsverfahren zügig durchgeführt und binnen Jahresfrist nach Antragseingang abgeschlossen sein soll. Damit soll der Verwaltungsaufwand begrenzt werden. Der Antrag ist im Regelfall abzulehnen, wenn er innerhalb der Jahresfrist nicht vollständig vorliegt. Tatsächlich dauerte die Antragsbearbeitung in 30 der 48 geprüften Förderfälle mehr als ein Jahr.

(544) Keiner der 48 Anträge war zum Zeitpunkt der Antragstellung vollständig. Das LFI forderte in allen Fällen schriftlich fehlende Unterlagen an. Zwar wies es die Antragsteller darauf hin, der Antrag werde im Regelfall abgelehnt, sofern das Verfahren nicht binnen Jahresfrist

abgeschlossen sei. Konkrete Fristen setzte das LFI jedoch nicht. Vielmehr erinnerte es regelmäßig an die Abgabe der Unterlagen und stellte sogar Ausnahmen von der Jahresfrist in Aussicht, sofern der Antragsteller trotz Fristablaufs ernsthaft an seinem Vorhaben festhalte und dieses in absehbarer Zeit entscheidungsreif werde.

(545) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das LFI künftig die Antragsverfahren regelkonform innerhalb eines Jahres abschließt. Hierzu ist es unabdingbar, dem Antragsteller für die Vorlage seiner Unterlagen konkrete Fristen zu setzen.

2 Beihilfeintensität

(546) Bei der Bewilligung staatlicher Zuwendungen sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten, damit die begrenzten Haushaltsressourcen geschont und möglichst effektiv eingesetzt werden. Die Bewilligungsbehörde hat als Ergebnis der Antragsprüfung festzuhalten, ob die Zuwendung notwendig und angemessen ist. Schranken setzt das Finanzministerium: *„Soweit in Förderrichtlinien Höchstsätze festgelegt worden sind, dürfen diese nicht als Regelfördersatz behandelt und nur im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens ausgeschöpft werden.“*

(547) In 21 der 48 geprüften Förderfälle bewilligte das LFI den jeweiligen Höchsfördersatz. Dabei verwies es mit Formulierungen wie *„nach behördlicher Festlegung“* lediglich darauf, dass diesem Fördersatz eine Entscheidung des Wirtschaftsministeriums zugrunde lag. Eine inhaltliche Begründung der Notwendigkeit und Angemessenheit fehlte gänzlich.

(548) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das LFI die Entscheidungen für den Höchsfördersatz in dem Antragsprüfungsvermerk stets aussagekräftig begründet.

3 Ausnahmeentscheidungen

(549) Die Koordinierungsrahmen setzen den äußeren Rahmen der Förderung, die Richtlinien den inneren. Das Wirtschaftsministerium kann in besonders begründeten Einzelfällen Ausnahmeentscheidungen von den Beschränkungen der jeweiligen Richtlinie treffen, sofern die Voraussetzungen des Koordinierungsrahmens eingehalten werden. Beispiele hierfür sind Zuwendungen für den Grunderwerb sowie für Baunebenkosten von mehr als 10 % der zuwendungsfähigen Baukosten. Außerdem beschränken die Richtlinien die Zuwendungen auf bestimmte Höchsfördersätze. Jede Ausnahme verletzt den Gleichheitsgrundsatz und begünstigt Wettbewerbsverzerrungen. Eine Häufung von Ausnahmen birgt die Gefahr, dass eine nicht beabsichtigte Förderpraxis entsteht. Das Wirtschaftsministerium traf in 18 der 48 geprüften Förderfälle Ausnahmeentscheidungen, bis zu drei bei einzelnen Förderfällen. Die Entscheidungen bewegten sich zwar innerhalb des Koordinierungsrahmens und waren als

Ausnahme von der jeweiligen Richtlinie zulässig. Dennoch waren die Ausnahmegründe – zumal in Fällen mit bedeutenden Zuwendungen – nicht immer schlüssig dokumentiert. So bleibt unklar, ob die Ausnahmen gerechtfertigt waren.

Beispiel:

Ein mittleres Unternehmen beantragte am 31. Mai 2014 einen Investitionszuschuss für die Erweiterung einer Betriebsstätte. Das LFI bewilligte aufgrund folgender drei Ausnahmeentscheidungen des Wirtschaftsministeriums einen Zuschuss von 12,5 Mio. Euro. Ohne diese Ausnahmeentscheidungen hätte der Zuschuss höchstens 4,7 Mio. Euro betragen. Die Gründe für die zusätzliche Förderung von 7,8 Mio. Euro sind nicht dokumentiert bzw. – hinsichtlich des Grunderwerbs – nicht schlüssig.

Nach der Förderpraxis des Wirtschaftsministeriums waren Anträge ab dem 19. Mai 2014 bereits nach den ab dem 1. Juli 2014 geltenden Förderbestimmungen zu bescheiden. Danach hätte der Bewilligung die Richtlinie 2014 zugrunde gelegt werden müssen mit einem Fördersatz von 17 %. Der Koordinierungsrahmen 2014 hätte eine Förderung bis zu 25 % zugelassen. Das Wirtschaftsministerium sicherte dem Zuwendungsempfänger stattdessen einen Fördersatz von 40 % nach dem Koordinierungsrahmen 2009. Eine Begründung für diese Ausnahmeentscheidung ist nicht aktenkundig.

Mit der zweiten Ausnahmeentscheidung verzichtete das Wirtschaftsministerium darauf, die Förderung der Baunebenkosten auf 10 % zu begrenzen. Tatsächlich bewilligte das LFI für die Baunebenkosten eine Zuwendung von 24 % – ohne dies zu begründen.

Die dritte Ausnahmeentscheidung betraf die Förderung der Grunderwerbskosten. Im Oktober 2014 ergänzte das Unternehmen seinen Förderantrag um die Grunderwerbskosten von rd. 1,5 Mio. Euro. Das Wirtschaftsministerium vermerkte hierzu, das Unternehmen habe *„ausgeführt, dass der Standort Rostock strukturelle Nachteile bringe. Das zu einem Viertel aus Mitarbeitern von internationaler Herkunft bestehende Personal finde nicht die nötige Infrastruktur vor, wie z. B. englischsprachige Schulen und Kindergärten. Dieser Standortnachteil führe zu teurer Fluktuation und erschwerter Personalbeschaffung. Das Unternehmen habe deshalb intensiv untersucht, den Standort des Unternehmens nach Berlin oder eine andere Metropole zu verlegen.“* Es stimmte einem Zuschuss von rd. 360.000 Euro zu. Der Landesrechnungshof hält es für unwahrscheinlich, dass die vom Unternehmen aufgeführten Standortnachteile durch eine einmalige finanzielle Unterstützung zum Grunderwerb beseitigt werden können.

(550) Der Landesrechnungshof hatte bereits 2009 bei der Prüfung der Förderung von Hotelneubauten und -erweiterungen eine hohe Anzahl von Ausnahmeentscheidungen durch

das Wirtschaftsministerium festgestellt.¹⁴⁹ Auch wenn das Wirtschaftsministerium weniger Ausnahmeentscheidungen traf als noch vor zehn Jahren, so betreffen diese dennoch 18 der 48 geprüften Förderfälle.

(551) Der Landesrechnungshof fordert das Wirtschaftsministerium auf, Ausnahmeentscheidungen auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken, schlüssig zu begründen und Mitnahmeeffekte wie in dem beispielhaft geschilderten Zuschuss für den Grundstückserwerb auszuschließen.

4 Verwendungsnachweisprüfung

(552) Der Zuwendungsempfänger hat die Verwendung der Zuwendung regelmäßig innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks nachzuweisen. Die Bewilligungsbehörde hat unverzüglich nach Eingang des Verwendungsnachweises festzustellen, ob nach den Angaben im Verwendungsnachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind. Die Prüfungsfeststellungen sind zugleich Grundlage für die Erfolgskontrolle nach der LHO. Sie vermeidet ferner Beweisschwierigkeiten und Rechtsstreitigkeiten sowie die Gefahr der Verjährung und der Zinsverluste.

(553) Einige Verwendungsnachweisprüfungen dauerten sehr lange, in Einzelfällen mehr als vier Jahre.

Beispiel: Ein Zuwendungsempfänger reichte den Verwendungsnachweis zwar fristgerecht im Juni 2012 ein, letzte ergänzende Unterlagen erhielt das LFI jedoch erst im Juli 2016. Es beendete die Verwendungsnachweisprüfung im Oktober 2016. Das Verfahren dauerte mehr als vier Jahre.

(554) Das Wirtschaftsministerium sollte sicherstellen, dass das LFI die Verfahren beschleunigt, um den Anforderungen nach der LHO zu genügen.

¹⁴⁹ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2010): Jahresbericht 2010 – Landesfinanzbericht 2010, Tz. 329.

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

8 Zuwendungen an einen kulturellen Verein

Bei der jährlich wiederkehrenden Förderung von Projekten eines kulturellen Vereins handelt es sich in der Sache um eine institutionelle Förderung. Das Zuwendungsverfahren war im Prüfungszeitraum unnötig aufwändig. Infolgedessen verzögerte sich die Bewilligung der Zuwendungen beträchtlich und gefährdete so die Finanzierung der im erheblichen Landesinteresse liegenden Projekte. Des Weiteren kam das Bildungsministerium seiner Verpflichtung, die eingegangenen Verwendungsnachweise unverzüglich nach deren Eingang zu prüfen, seit Jahren nicht nach. Die Verwendung von Zuwendungen zur Finanzierung von regulären satzungsrechtlichen Verpflichtungen sowie für Ausgaben eines anderen Vereins war zweckwidrig.

(555) Der geförderte Verein ist eine Dachorganisation von Vereinen, Verbänden, Gesellschaften und Institutionen im kulturellen Bereich. Zu seinen satzungsmäßigen Aufgaben gehören die Organisation und Koordination landesweiter kultureller Projekte sowie die Ausrichtung von Landeswettbewerben. Für seine Projekte und die Projektkoordinierung erhält er jährlich Zuwendungen des Landes. Die vom Bildungsministerium bewilligten Zuwendungen beliefen sich für 2015 auf 256.500 Euro, für 2016 auf 269.325 Euro, für 2017 auf 270.026 Euro und für 2018 auf 282.500 Euro.

Der Landesrechnungshof hat die Gewährung von Zuwendungen an den Verein in den Jahren 2016 und 2017 geprüft, aber auch die Haushaltsjahre 2015 und 2018 in seine Betrachtung einbezogen.

1 Zuwendungsverfahren

1.1 „Etikettenschwindel“ bei der Zuwendungsart

(556) Der Verein erhält die jährlichen Zuwendungen zur Finanzierung seiner Projekte und verwaltungsmäßigen Aufgaben im Rahmen der Projektförderung. Im Prüfungszeitraum hatte das Bildungsministerium im Zuwendungsbescheid regelmäßig den Bewilligungszeitraum ganzjährig vom 1. Januar bis zum 31. Dezember festgelegt.

Das Bildungsministerium hatte in der Vergangenheit mehrmals versucht, den Verein in die institutionelle Förderung aufzunehmen. Dafür hat es bisher nicht die Zustimmung des Finanzministeriums erhalten.

(557) Bei der Förderung handelt es sich in der Sache um eine institutionelle Förderung. Dies ergibt sich zum einen aus der Förderung der Wahrnehmung satzungsmäßiger Aufgaben des Vereins und zum anderen aus dem wiederkehrenden ganzjährigen Bewilligungszeitraum.¹⁵⁰ Mit der Deklaration der institutionellen Förderung als Projektförderung (sog. quasi-institutionelle Förderung) findet ein „Etikettenschwindel“ statt, der dazu führt, dass zuwendungsrechtliche Regelungen für die institutionelle Förderung umgangen werden.¹⁵¹

Unter der Voraussetzung, dass der Verein auch künftig jährlich wiederkehrende Zuwendungen für die Wahrnehmung seiner satzungsmäßigen Aufgaben erhalten soll, hält es der Landesrechnungshof für geboten, den Verein institutionell zu fördern.

(558) Das Bildungsministerium teilte mit, es sehe seine Auffassung bestätigt, dass eine institutionelle Förderung die geeignete Zuwendungsart sei und werde diese weiterhin anstreben.

(559) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

1.2 Aufwändiges Antrags- und Mittelanforderungsverfahren

(560) Das Bildungsministerium verlangte vom Verein, dass dieser schon bei der Antragstellung möglichst alle Angaben belegt. Neben den grundsätzlich einzureichenden Unterlagen¹⁵² musste der Verein daher bereits zu diesem Zeitpunkt Verträge, Belege, Angebote sowie zahlreiche Rechnungen aus dem Vorjahr vorlegen. Sofern der Verein geforderte Unterlagen nicht einreichen konnte, sollte er die Gründe dafür erläutern. Ggf. wurde er dazu verpflichtet, diese nachzureichen. Durch diese Verfahrensweise kam es regelmäßig zu einem umfangreichen Schriftverkehr und Abstimmungsbedarf zwischen dem Bildungsministerium und dem Verein. Dies führte letztendlich dazu, dass der Zuwendungsempfänger den Zuwendungsbescheid erst weit nach Beginn des Bewilligungszeitraumes (1. Januar des jeweiligen Jahres) erhielt (vgl. Tabelle 23).

Tabelle 23: Zeitpunkt der Beantragung und Bewilligung der Zuwendungen, 2015-2018

Jahr	Erstantrag	Bewilligungsbescheid
2015	25.09.2014	20.04.2015
2016	29.09.2015	14.03.2016
2017	27.09.2016	14.03.2017
2018	28.09.2017	23.03.2018

Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁵⁰ Vgl. Dittrich, Kommentar zur BHO, Erläuterung Nr. 36.11 zu § 44.

¹⁵¹ Vgl. Dittrich, Kommentar zur BHO, Erläuterung Nr. 7.1 Abgrenzungsmerkmal 4 zu § 23.

¹⁵² Antragsvordruck, Projektbeschreibung, Finanzierungsplan, Erläuterungen zu den Positionen im Finanzierungsplan.

Die erste Mittelanforderung konnte damit regelmäßig erst zu einem Zeitpunkt, zu dem die ersten Projekte bereits begonnen oder abgeschlossen waren, erfolgen. Auch bei der Mittelanforderung musste der Verein auf Verlangen des Bildungsministeriums wiederum umfangreiche Belege vorlegen, z. B. Verträge mit der Reinigungskraft, Mietverträge, Angebote oder Rechnungen für Transporte und Übernachtungen.

(561) Der Landesrechnungshof hält die vom Bildungsministerium praktizierten Antrags- und Mittelanforderungsverfahren für überzogen und nicht zielführend. Sofern Antragsunterlagen nicht aussagekräftig genug sind, muss das Bildungsministerium vom Antragsteller Nachbesserungen verlangen und dabei die Vorlage aller Unterlagen fordern, die es für notwendig erachtet. Da das Ministerium jedoch jährlich die gleichen oder ähnliche Projekte des Vereins fördert, verfügt es hierzu über ein breites Erfahrungswissen. Insofern ist es durchaus zulässig, Angaben, welche nicht näher begründet sind, aber plausibel erscheinen, ohne Nachfrage als sachgerecht anzuerkennen.¹⁵³ Auch bei der Mittelanforderung ist die Vorlage von Belegen nicht erforderlich. Die Mittelanforderung muss lediglich den Nachweis über die Verwendung der bereits gezahlten Teilbeträge in summarischer Form sowie die erforderlichen Angaben zur Beurteilung des Mittelbedarfs enthalten. Verträge und Rechnungen müssen erst mit dem Verwendungsnachweis vorgelegt werden.

Die vom Bildungsministerium praktizierte Verfahrensweise führte dazu, dass sowohl das Antrags- als auch die Mittelanforderungsverfahren in nicht angemessener Zeit und mit nicht vertretbarem Aufwand durchgeführt wurden. Das Bildungsministerium gefährdete dadurch die Finanzierung von Projekten, deren Realisierung im erheblichen Landesinteresse lag.

(562) Das Bildungsministerium teilte mit, es prüfe Verfahrenserleichterungen sowohl beim Antrags- als auch beim Mittelanforderungsverfahren. Es sei bereits verfügt worden, dass bei jährlich gleichlautenden Ausgaben in den Anträgen von der Vorlage von Verträgen abgesehen werden könne und Nachweise nur erforderlich seien, soweit Änderungen vorlägen. Die Prüfung der Zuwendungsfähigkeit bestimmter Ausgaben oder die Prüfung der Einhaltung des Besserstellungsverbots erfordere jedoch ggf. die Vorlage der diesbezüglichen Unterlagen. Ein Erlass des Zuwendungsbescheides vor Beginn des Bewilligungszeitraums läge auch im Interesse des Ministeriums. Es sei bestrebt, die Abläufe dahingehend zu optimieren. Eine externe Prüfung zur Prozessoptimierung in der Abteilung Kultur im Jahr 2017 habe jedoch ergeben, dass organisatorisch keine Verbesserungsmöglichkeiten bestehen würden. Optimierungspotenzial bestehe nur in technischer Hinsicht durch Digitalisierung und die Möglichkeit der Online-Antragstellung. Dem Verein sei zudem die Möglichkeit eröffnet wor-

¹⁵³ Vgl. Dittrich, Kommentar zur BHO, Erläuterung Nrn. 11.5 und 11.6 zu § 44.

den, eine überjährige Projektförderung zu beantragen, sodass eine Antragstellung nur alle zwei Jahre erforderlich sei.

(563) Der Landesrechnungshof begrüßt die Ankündigungen des Ministeriums. Nicht nur jährlich gleichlautende Positionen, sondern alle plausibel erscheinenden Angaben können ohne Vorlage weiterer Unterlagen anerkannt werden.

(564) Angesichts dieses Beispiels empfiehlt der Landesrechnungshof der Landesregierung dringend, den Ansatz und die Vorgehensweise der Geschäftsprozessoptimierungs-Projekte in der Landesverwaltung zu evaluieren.

1.3 Unzulängliches Verwendungsnachweisverfahren

(565) Die fristgerecht vom Verein vorgelegten Verwendungsnachweise für die Jahre 2015 bis 2017 waren unvollständig. So waren nicht alle Einnahmen aufgeführt und nicht alle Originalbelege beigefügt. Die Verwendungsnachweise für die Jahre 2015 bis 2017 waren bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen vom Bildungsministerium weder cursorisch noch tiefgehend geprüft worden.

(566) Das Verwendungsnachweisverfahren verstößt gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen. Danach hatte der Verein im Verwendungsnachweis sämtliche mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben anzugeben sowie die Originalbelege vorzulegen.

Des Weiteren kam das Bildungsministerium im Prüfungszeitraum seiner Verpflichtung, die eingegangenen Verwendungsnachweise unverzüglich nach deren Eingang zu prüfen, nicht nach.

(567) Das Bildungsministerium teilte mit, nach dem Konzept zur Verwendungsnachweisprüfung solle die cursorische Prüfung des Verwendungsnachweises möglichst innerhalb von drei Monaten nach dessen Eingang erfolgen. Dabei solle auch die Vollständigkeit der Unterlagen geprüft werden. Die personellen Kapazitäten seien jedoch begrenzt. Das Ministerium werde sich weiterhin um eine Lösung hinsichtlich der Problematik der Verwendungsnachweisprüfung bemühen.

(568) Der Verwendungsnachweis ist Grundlage der Erfolgskontrolle. Eine wirksame Erfolgskontrolle ist nur möglich, wenn sie zeitnah erfolgt. Auch für eine Anschlussbewilligung ist eine zeitnahe Prüfung des Verwendungsnachweises wichtig, um Klarheit über die Abwicklung der bisherigen Förderung zu erhalten. Sie vermeidet Beweisschwierigkeiten und

Rechtsstreitigkeiten hinsichtlich der Jahresfrist (Ausschlussfrist) und die Gefahr einer Verjährung bei Erstattungsansprüchen.¹⁵⁴

Der Landesrechnungshof befürwortet die Regelung des Ministeriums zur kursorischen Prüfung des Verwendungsnachweises innerhalb von drei Monaten nach dessen Eingang. Regelungen laufen jedoch ins Leere, wenn sie nicht eingehalten werden.

2 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Vereins

2.1 Unwirksame Befugnisse

(569) In der Vereinssatzung sind alle grundlegenden Regelungen des Vereinslebens festzulegen, u. a. auch zu den Aufgaben und zur Arbeitsweise der Organe. So ist nach der Satzung des Vereins das Präsidium für die Personalverwaltung zuständig. Des Weiteren ist dort geregelt, dass der Präsident und sein Stellvertreter alleinvertretungsberechtigt sind.

Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass sowohl die Ordnung über die Geschäftsstelle des Vereins als auch die Geschäftsordnung zur Finanzverwaltung die Personalverwaltung als Aufgabe der Geschäftsstelle angeben. Ferner umfasste die Tätigkeit der Geschäftsführerin nach den Angaben ihres Arbeitsvertrages auch die Befugnis, Vertragsabschlüsse zu tätigen. Von dieser Befugnis hatte sie in den Jahren 2015 bis 2017 durch den Abschluss von Verträgen mit den in verschiedenen Projekten tätigen Honorar- und Aushilfskräften regelmäßig Gebrauch gemacht.

(570) Die o. g. Regelung in den Geschäftsordnungen zur Personalverwaltung des Vereins verstößt gegen die Vereinssatzung und ist damit unwirksam. Die Geschäftsführerin ist auch nicht befugt, den Verein im Rechtsverkehr zu vertreten. Auf den Inhalt des mit der Geschäftsführerin geschlossenen Arbeitsvertrages kommt es nicht an.

Der Verein muss sicherstellen, dass Rechtsgeschäfte für den Verein nur durch satzungsgemäß legitimierter Vertreter vorgenommen werden.

(571) Der Verein teilte mit, die Satzung sowie die Geschäftsordnungen befänden sich in der Überarbeitung. Die Feststellungen des Landesrechnungshofes würden dabei berücksichtigt.

Das Bildungsministerium erklärte, es werde im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinwirken, dass die angeführten Mängel durch den Verein in angemessener Frist behoben werden.

¹⁵⁴ Vgl. Dittrich, Kommentar zur BHO, Erläuterung Nr. 53.5 zu § 44.

(572) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass der Verein die Geschäftsordnungen sowie die Satzung unter Berücksichtigung der Feststellungen des Landesrechnungshofes überarbeitet.

2.2 Bargeldkassen

2.2.1 Fehlende Regelungen

(573) Die Geschäftsordnungen zur Finanzverwaltung und für die Geschäftsstelle enthalten Festlegungen zu Hand-, Telefon- und Portokassen in der Geschäftsstelle sowie für Mitglieder des Präsidiums. Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass von den in den Geschäftsordnungen angegebenen Bargeldkassen lediglich die Handkasse in der Geschäftsstelle geführt wird. Für diese ist in den Geschäftsordnungen ein Kassenlimit von „500 DM“ festgelegt. Als Verantwortliche sind Mitarbeiterinnen genannt, die im Prüfungszeitraum nicht mehr im Verein beschäftigt waren.

Darüber hinaus existierten in den Jahren 2015 bis 2018 acht weitere Bargeldkassen, zum Teil befristet für die Projektdurchführung. Für die neben der Handkasse der Geschäftsstelle geführten Bargeldkassen gab es keine Festlegungen hinsichtlich Einrichtung, Zuständigkeit, Führung, Kassenlimit, Abrechnung und Kassenprüfung.

(574) Die Geschäftsordnungen des Vereins waren veraltet. Sie bildeten die tatsächlichen Verhältnisse hinsichtlich eingerichteter Bargeldkassen nicht ab.

(575) Der Verein teilte mit, die Geschäftsordnungen würden überarbeitet bzw. aktualisiert. Für die Bargeldkassen würden zukünftig Festlegungen hinsichtlich Einrichtung, Zuständigkeit, Führung, Kassenlimit, Abrechnung und Kassenprüfung getroffen.

Das Ministerium erklärte, es werde die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen bei zukünftigen Bewilligungen prüfen.

(576) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass der Verein seine internen Regelungen überarbeiten will.

2.2.2 Nicht ordnungsgemäße Kassenführung und fehlende Kassenprüfungen

(577) Die Prüfung der Unterlagen zu den in den Jahren 2016 und 2017 geführten Bargeldkassen ergab, dass die Projektleiter die Aufzeichnungen zu den Bargeldkassen nicht immer vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet vorgenommen hatten. So fehlten z. B. in einigen Fällen Angaben zum Zahlungsdatum und zum Zahlungsgrund. Ausgaben waren nicht durchgehend in chronologischer Reihenfolge erfasst, Einnahmen nicht in jedem Fall in der

Kassenabrechnung ausgewiesen. Der Bestand an Barmitteln lag während der Projektlaufzeit mehrfach über dem Anfangsbestand der übergebenen Mittel. Es wurden auch keine unvermuteten Prüfungen der Bargeldkassen vorgenommen.

(578) Die Kassenunterlagen waren nicht geeignet, in jedem Fall die bei der Projektdurchführung entstandenen und abgewickelten Geschäftsvorfälle zu verfolgen. Die Führung der Bargeldkassen war somit in den Jahren 2016 und 2017 nicht ordnungsgemäß. Durch die Verwaltungspraxis des Vereins war zudem die Kassensicherheit der Bargeldkassen nicht gewährleistet.

(579) Der Verein erklärte, er werde zukünftig mit den Projektleitern Regelungen (Befugnisse, Kassenlimit, Führung der Aufzeichnungen, Abrechnungen) schriftlich vereinbaren. Bei den Projektleitern handele es sich um freie Mitarbeiter, die keine Verwaltungsausbildung genossen hätten. Sie würden zukünftig angewiesen, Schulungen zur Kassenführung zu besuchen bzw. sich Fachwissen anzueignen.

Da bei stichpunktartigen Prüfungen der Kassenprüfer und des Steuerberaters sich bisher keine Unregelmäßigkeiten hätten feststellen lassen, seien unangekündigte Prüfungen nicht für erforderlich gehalten worden. Das Verfahren der Kassenprüfung werde geregelt. Es würden die konkrete Zuständigkeit, die Häufigkeit und der Umfang der Kassenprüfung sowie die Dokumentation der Prüfungsergebnisse in der Kassenordnung vorgeschrieben.

Das Ministerium teilte mit, es werde die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen bei zukünftigen Bewilligungen prüfen.

(580) Der Landesrechnungshof begrüßt die geplante Vorgehensweise des Vereins. Unvermutete Kassenprüfungen sollten mindestens einmal im Jahr vorgenommen werden. Von den Ergebnissen angekündigter Kassenprüfungen kann nicht auf die mutmaßlichen Ergebnisse unvermuteter Kassenprüfungen geschlossen werden.

2.3 Zweckwidrige Verwendung von Zuwendungen

(581) Der Verein hatte in den Verwendungsnachweisen 2015 bis 2017 für Mitgliederversammlungen, Fortbildungen für Vereinsmitglieder, Präsidiumssitzungen/-klausuren sowie Kassenprüfungen in Vorbereitung der Entlastung des Vorstandes Ausgaben abgerechnet, die nur zu einem geringen Teil aus Mitgliedsbeiträgen gedeckt waren. Des Weiteren rechnete der Verein in diesen Verwendungsnachweisen Ausgaben von jährlich 1.000 Euro an Preisgeldern ab. Die Preisgelder fielen im Rahmen eines kulturellen Wettbewerbs an, der nicht zu den Projekten des Vereins gehörte. Sie gingen an einen Verein, der selbst Zuwendungsempfänger von Kulturfördermitteln des Landes war.

(582) Bei Projektförderungen können aus den Zuwendungen nur die Ausgaben beglichen werden, die unmittelbar durch die geförderten Projekte anfallen. Zur Finanzierung von Ausgaben, die durch reguläre satzungsrechtliche Verpflichtungen entstehen, muss der Verein seine Mitgliedsbeiträge einsetzen. Da die Mitgliedsbeiträge diese Ausgaben nicht gedeckt hatten, wurden die Ausgaben zweckwidrig ganz oder teilweise aus Zuwendungen finanziert. Mit der Zahlung von Preisgeldern im Zusammenhang mit einem Wettbewerb, der nicht zu den Projekten des Vereins gehörte, hatte der Verein Zuwendungen ebenfalls zweckwidrig verwendet.

Das Bildungsministerium hat zu prüfen, inwieweit Zuwendungen zurückzufordern sind. Darüber hinaus hat es zu prüfen, ob die gezahlten Preisgelder zu einer Doppel- oder unzulässigen Förderung des anderen Vereins geführt haben.

(583) Das Ministerium teilte mit, im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung werde überprüft, ob Ausgaben abgerechnet wurden, die nicht den geförderten Projekten des Vereins zuzuordnen seien. Es werde mögliche Rückforderungen sowohl im Hinblick auf die zweckwidrige Verwendung als auch auf eine Doppelförderung prüfen.

(584) Der Landesrechnungshof begrüßt die geplante Vorgehensweise des Bildungsministeriums.

9 Zuwendungen an eine Stiftung bürgerlichen Rechts

Ein Wissenschaftskolleg an der Universität Greifswald wird in der Rechtsform einer Stiftung bürgerlichen Rechts betrieben. Das mitstiftende Land hat vor Errichtung der Stiftung die zwingend vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterlassen. Dadurch hat es beim Landtag fehlerhafte Vorstellungen über die Auskömmlichkeit der Stiftungserträge zur Finanzierung des Kollegbetriebs erzeugen können. Die gewählte Rechtsform ist unwirtschaftlich. Die Stiftung wird deshalb dauerhaft auf Zuwendungen auch aus dem Landeshaushalt angewiesen sein. Im Zeitraum 2003 bis 2017 zahlten das Land und die Universität Greifswald zusätzlich zu ihren Stifterbeiträgen von 4,1 Mio. Euro und neben den jährlichen Personalaufwendungen der Universität weitere 6,7 Mio. Euro an die Stiftung. Dies geschah teilweise intransparent und unter Verstoß gegen das Haushaltsrecht.

(585) Die Stiftung bürgerlichen Rechts wurde im Juni 2000 in Greifswald gegründet. Stifter sind das Land Mecklenburg-Vorpommern, die Universität Greifswald sowie eine andere Stiftung bürgerlichen Rechts. Zweck der Stiftung ist die Förderung von Wissenschaft und Forschung an der Universität Greifswald, insbesondere durch Unterhaltung und Betrieb eines Wissenschaftskollegs.

In den Stiftungsgrundstock brachte die andere Stiftung mehrere Immobilien ein. Der Mitstifterbeitrag des Landes und der Universität Greifswald betrug jeweils 4 Mio. DM (rd. 2 Mio. Euro) in bar. Die Stifter bringen jährlich weitere Mittel für die Stiftung auf.

Der jährlich gezahlte Betrag des Landes und der Universität Greifswald beträgt seit 2016 insgesamt 725.000 Euro. Darüber hinaus stellt die Universität der Stiftung Personal (5,5 Stellen) und Infrastruktur auf der Grundlage einer zwischen der Stiftung und der Universität abgeschlossenen Kooperationsvereinbarung zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof hat die Zuwendungen des Landes an die Stiftung insbesondere in den Jahren 2016 und 2017 geprüft, aber auch andere Haushaltsjahre in seine Betrachtungen einbezogen. Er hat sich außerdem mit rechtlichen Einzelfragen in Bezug auf die Stiftung auseinandergesetzt.

1 Errichtung der Stiftung ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

(586) Der Landtag stimmte im Mai 2000 einer Mitstiftung des Landes mit einem Betrag vom 4 Mio. DM (rund 2 Mio. Euro) zu, nachdem die Landesregierung zuvor erklärt hatte, das Wissenschaftskolleg in Trägerschaft einer Stiftung des Privatrechts zu betreiben sei in dem Be-

dürfnis begründet, „dem Kolleg eine künftig vom Landeshaushalt Mecklenburg-Vorpommern finanziell unabhängige Stellung zu geben“.¹⁵⁵ Es werde eingeschätzt, dass der Betrieb des Wissenschaftskollegs aus dem Ertrag des Stiftungsvermögens von 8 Mio. DM (rd. 4,1 Mio. Euro) finanziert werden könne. Über die Einlage und bereits etatisierte Stellen der Universität Greifswald hinaus entstünden daher keine weiteren Kosten für das Land. Das Land komme deshalb nicht mehr in die Pflicht, zukünftig für das Wissenschaftskolleg sorgen zu müssen.

Worauf sich diese Einschätzungen der Landesregierung gründeten, ist unklar. Es hatte zuvor weder eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch eine Personalbedarfsermittlung stattgefunden. Die Landesregierung hatte nicht geprüft, ob die Finanzierung des Betriebes des Wissenschaftskollegs dauerhaft ohne weitere finanzielle Unterstützung des Landes gewährleistet werden kann. Auch war nicht erkennbar, auf welcher Grundlage bzw. auf welchen Erwägungen die in der zeitgleich geschlossenen Kooperationsvereinbarung festgelegte Personalüberlassung von 5,5 Stellen beruhte.

Tatsächlich wies die Stiftung bereits für das erste Geschäftsjahr 2003 einen Jahresverlust von 728.000 Euro aus, der durch die Stifter ausgeglichen werden musste.

(587) Die Ausstattung der Stiftung mit Mitteln des Landes ist eine finanzwirksame Maßnahme. Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind Instrumente zur Umsetzung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die Miterrichtung der Stiftung durch das Land ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verstößt daher gegen diese Grundsätze. Somit war nicht sichergestellt, dass die Aufgaben des Wissenschaftskollegs in der Handlungsform einer Stiftung des bürgerlichen Rechts wirtschaftlicher wahrgenommen werden als durch die Verwaltung selbst oder in einer anderen Organisationsform. Des Weiteren fehlte der Nachweis, dass die Vermögensausstattung ausreichend war, um den Stiftungszweck dauerhaft zu erfüllen.

(588) Das Ministerium teilte mit, dass die Entscheidung der Landesregierung zur Errichtung einer Stiftung außerhalb der Universität den Zweck gehabt hätte, zusätzliche Mittel für avancierte Forschung am Standort Greifswald zu akquirieren. Die Zielsetzung aller drei Stifter habe nicht darin bestanden, eine weitere universitäre Einrichtung zu bilden. Das Land sei frei in seiner Entscheidung, in welcher Rechtsform es die Wissenschaft im Lande fördern wolle. Somit sei das Land befugt, die Wissenschaft auch durch die Errichtung privater Stiftungen zu fördern. Die Sichtbarkeit, die das Wissenschaftskolleg erlangt habe, sei das Ergebnis sei-

¹⁵⁵ Drs. 3/1209, S. 2.

ner Eigenständigkeit. Dadurch stärke es den Wissenschaftsstandort Greifswald ungleich mehr als ein inneruniversitäres Institut. Insofern ginge ein Wirtschaftlichkeitsvergleich mit einer inneruniversitären Struktur fehl.

Des Weiteren teilte das Ministerium mit, in der seinerzeit eingerichteten Projektgruppe habe es auch Beratungen über eine Vereinskonstruktion des Wissenschaftszentrums gegeben. Im Abwägen des Für und Wider sei die Stiftungsgründung favorisiert worden. Hier sei die Chance gesehen worden, aus den Kapitalerträgen den Betrieb des geplanten Wissenschaftszentrums vom Landeshaushalt unabhängig dauerhaft zu finanzieren. Über den historischen Werdegang der Beratungen in der Projektgruppe und über das Für und Wider der Rechtsorganisation des geplanten Vorhabens (Verein vs. Stiftung) habe das Finanzministerium die Mitglieder des Finanzausschusses unterrichtet. Auf ein Finanzierungskonzept hätten sich die Stifter erst verständigen können, nachdem der Landtag der Landeseinlage zugestimmt hatte. Nach dem vorläufigen Wirtschaftsplan vom 16. Juni 2000 habe es hinreichend Aussicht dafür gegeben, den Finanzierungsbedarf der Stiftung für die kommenden Jahre zu decken. Die Zinserträge seien damals auf der Grundlage eines Zinssatzes von 5,75 % angesetzt worden. Das von der gesamten Landesregierung getragene Vorhaben habe auf der zum Zeitpunkt des Kabinettsentwurfs vorzufindenden Situation des Finanzmarktes beruht. Die Auswirkungen einer Niedrigzinsphase auf dem Kapitalmarkt seien weder Erörterungsgegenstand im Finanzausschuss noch zum damaligen Zeitpunkt erkennbar gewesen. Die Landesregierung habe zu keinem Zeitpunkt die Landtagsabgeordneten darüber im Unklaren gelassen, dass sie für die Haushaltsaufstellung des Jahres 2001 und für die Konkretisierung einer noch zu genehmigenden Stiftungsidee über den einzubringenden Landesanteil in die noch zu gründende Stiftung beraten und beschließen. Aus diesen Gründen habe die Landesregierung ausweislich der Erörterungs- und Beschlusslage im Landtag zu keinem Zeitpunkt fehlerhafte Vorstellungen über die Auskömmlichkeit der Stiftungserträge erzeugt oder erzeugen können.

(589) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Staat grundsätzlich durch seine Behörden sowie durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, also in öffentlich-rechtlicher Organisationsform handelt. Eine privatrechtliche Form darf nach dem Landesorganisationsgesetz nur dann gewählt werden, wenn sie u. a. wirtschaftlicher ist als öffentlich-rechtliche Organisationsformen. Das schließt neben Alternativvergleichen auch Aufgaben- und Organisationsanalysen seitens des Ministeriums ein. Ein Abwägen des Für und Wider zweier privatrechtlicher Formen ist nicht ausreichend und ersetzt keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Im Übrigen ist nicht nachvollziehbar, dass es nach dem vorläufigen Wirtschaftsplan vom 16. Juni 2000 hinreichend Aussicht dafür gegeben haben soll, den Finanzierungsbedarf der Stiftung für die kommenden Jahre zu decken. Denn der vorläufige Wirtschaftsplan war unvollständig und bereits für das erste Geschäftsjahr 2003 wies die Stiftung einen Jahresverlust von 728.000 Euro aus. Selbst bei einem angenommenen Zinssatz von 10 % hätten die Erträge aus dem Stiftungsvermögen von Anfang an nicht ausgereicht, um ein nennenswertes Wissenschaftsprogramm des Kollegs zu finanzieren. Insofern ist auch die Argumentation des Bildungsministeriums, die Auswirkungen einer Niedrigzinsphase auf dem Kapitalmarkt seien im Jahr 2000 nicht erkennbar gewesen, irrelevant. Denn auch ohne diese Niedrigzinsphase wären die Erträge des von der Universität und dem Land eingebrachten Stiftungsvermögens zu keiner Zeit für den Kollegbetrieb auskömmlich gewesen. Die Darlegungen der Landesregierung in ihrem Antrag auf Zustimmung des Landtages zur Mitstiftung des Landes – u. a. zu den Kosten: *„Neben diesem Beitrag des Landes zum Stiftungskapital in Höhe von 4 Millionen Deutsche Mark und der Bereitstellung der im Kapitel 0771 bereits etatisierten Stellen entstehen keine weiteren Kosten.“*¹⁵⁶ – hatten sehr wohl bei den Landtagsabgeordneten fehlerhafte Vorstellungen über die Auskömmlichkeit der Stiftungserträge erzeugen können.

2 Intransparente Finanzierung des Stiftungsbetriebs

(590) Nach Bekanntwerden des Jahresverlustes von 728.000 Euro für das erste Geschäftsjahr 2003 – also lange vor Beginn der Niedrigzinsphase – verständigten sich das Land und die Universität Greifswald im Rahmen einer *„Teilzielvereinbarung“* vom 22. April/17. Mai 2005 darauf, die Stiftung in den Jahren 2005 bis 2009 zur *„weiteren wissenschaftlichen Entwicklung“* jährlich mit 400.000 Euro zu unterstützen. Die Mittel wurden aus dem Titel *„Sammelansatz zur Verstärkung von Ausgaben im Hochschulbereich“* zunächst der Universität zugewiesen. Diese leitete sie anschließend an die Stiftung weiter. Nach den Erläuterungen zum o. g. Titel dienten die Mittel folgendem Zweck: *„Veranschlagt zur Umsetzung anstehender Strukturmaßnahmen im Rahmen der Hochschulentwicklungsplanung sowie für rechtlich unabweisbare Lehrverpflichtungen und zur Aufrechterhaltung anderer unabweisbarer Funktionen der Hochschulen. Aus den veranschlagten Mitteln sollen zum einen strukturelle Defizite, soweit erforderlich, ausgeglichen werden. Zum anderen werden Anreize für*

¹⁵⁶ Drs. 3/1209, S. 4.

In der 47. Sitzung des Finanzausschusses vom 11. Mai 2000 führte das Finanzministerium aus: *„So sei auch im Gespräch gewesen, dass dies eine Organisationseinheit der Universität werden würde. Die ... habe dann aber doch die Vorstellung einer separaten Organisation gehabt, wobei die Stiftungsidee entstanden sei, die garantieren solle, dass über die in der Vorlage genannten Beiträge hinaus das Land nicht in die Pflicht komme, für das Kolleg sorgen zu müssen.“*

das Erreichen von Entwicklungszielen gegeben oder spezielle zwischen Land und Hochschulen vereinbarte Entwicklungsvorhaben finanziell flankiert.“

Mit dem Doppelhaushalt 2010/2011 beschloss der Landtag erstmals eine laufende Zuwendung an die Stiftung von 125.000 Euro jährlich unmittelbar aus dem Landeshaushalt durch die Einrichtung eines eigenständigen Titels für einen Betriebskostenzuschuss für das Wissenschaftskolleg. Mit der Zielvereinbarung für die Jahre 2011 bis 2015 sicherte das Land der Universität Greifswald weitere Mittel aus dem Titel „Sammelansatz zur Verstärkung von Ausgaben im Hochschulbereich“ für die Stiftung verbindlich zu.

Im Vorfeld der Verhandlungen zu den Zielvereinbarungen des Landes mit den Hochschulen für den Zeitraum 2016 bis 2020 wurde 2015 durch die andere Stiftung die Erwartung höherer Finanzierungsbeiträge von Seiten des Landes und der Universität geäußert. In der Zielvereinbarung 2016 bis 2020 verständigten sich sodann das Land und die Universität Greifswald darauf, ihre gemeinsamen jährlichen Zahlungen für die Stiftung von 400.000 auf 725.000 Euro zu erhöhen. Sie vereinbarten, dass das Land und die Universität den Erhöhungsbetrag von 325.000 Euro in den Vermögensgrundstock der Stiftung zustiften. Der Anteil des Landes von 200.000 Euro wird seither aus dem 2016 neu eingerichteten Titel mit der Zweckbestimmung „Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Forschung und Lehre“ bereitgestellt. Dieser Titel dient nach den Erläuterungen der *„Finanzierung von Maßnahmen an den Hochschulen“*. Die Universität muss ihren Anteil von 125.000 Euro aus dem Körperschaftshaushalt aufbringen. Somit haben das Land und die Universität Greifswald zu ihren Stifterbeiträgen von zusammen rund 4,1 Mio. Euro bis 2017 weitere Mittel von 6,7 Mio. Euro an die Stiftung aufgebracht. Darüber hinaus stellt die Universität der Stiftung im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung jährlich 5,5 Personalstellen zur Verfügung. Dies entsprach in den Jahren 2016 und 2017 einem finanziellen Gegenwert von jeweils ca. 380.000 Euro.

(591) Anders als von der Landesregierung 2000 gegenüber dem Parlament angegeben, handelt es sich bei der Stiftung bürgerlichen Rechts nicht um eine Kapitalstiftung, die sich dauerhaft aus den Erträgen aus dem Stiftungskapital finanzieren kann. Vielmehr ist die Stiftung dauerhaft von staatlichen Zuwendungen abhängig. Folglich ist die Stiftung tatsächlich als Zuwendungsstiftung ausgestaltet.

Die Finanzierung des Stiftungsbetriebs aus dem Landeshaushalt ist intransparent. Die Haushaltspläne des Landes sehen erst ab 2010 Zuwendungen an die Stiftung vor, und zwar lediglich als jährliche Betriebskostenzuschüsse von 125.000 Euro für das Wissenschaftskolleg. Sowohl die vom Land in den Jahren davor geleisteten Betriebskostenzuschüsse als auch die seit 2016 vom Land aufgebrachten Mittel zur Erhöhung des Grundstockvermögens

der Stiftung (Zustiftungen) von jährlich 200.000 Euro wurden nicht im Haushaltsplan veranschlagt. Das verstößt gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit. Zudem verstößt ihre Finanzierung aus dem Titel „Sammelansatz zur Verstärkung von Ausgaben im Hochschulbereich“ bzw. aus dem Titel „Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Forschung und Lehre“ gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung. Danach dürfen Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden. Zwar war aus den Zweckbestimmungen und den Erläuterungen nicht erkennbar, welche konkreten Maßnahmen aus diesen Titeln finanziert werden sollten. Auf jeden Fall war aber eine Verwendung der Mittel innerhalb des staatlichen Hochschulbereichs zwingend. Die Leistung von Ausgaben an juristische Personen des Privatrechts war aus diesen Titeln nicht vorgesehen.

(592) Das Ministerium verwies darauf, dass bei der Errichtung der Stiftung von einer Kapitalstiftung ausgegangen worden sei. Das habe sich im weiteren Verlauf jedoch nicht als realistisch erwiesen. Es seien weitere Mittelbereitstellungen durch die Stifter nötig, um den Betrieb der Stiftung aufrecht zu erhalten.

Zur intransparenten Finanzierung der Zuwendungen aus den beiden o. g. Titeln und den damit verbundenen Verstößen gegen Haushaltsgrundsätze hat sich das Bildungsministerium nicht geäußert.

(593) Mit seiner Stellungnahme bestätigt das Bildungsministerium, dass der Kollegbetrieb aus den Erträgen des Stiftungskapitals auch künftig nicht sichergestellt werden kann. Zur Aufrechterhaltung des Kollegbetriebs benötigt die Stiftung dauerhaft staatliche Zuwendungen.

3 Wirtschaftlichkeit des Stiftungsbetriebs

(594) In den Jahren 2015 bis 2017 deckten die Zinserträge aus dem Barvermögen des Stiftungsgrundstocks sowie die Erträge aus der Vermietung von Wohnungen und Veranstaltungsräumen nur 20 bis 30 % der Aufwendungen für den Betrieb des Wissenschaftskollegs. Die restlichen Aufwendungen wurden durch die Zuwendungen der Stifter finanziert.

Das Finanzanlagevermögen hatte sich seit Errichtung der Stiftung bis 2017 von 4,1 Mio. Euro auf 14,4 Mio. Euro erhöht.¹⁵⁷ Aufgrund der Ertragssituation am Kapitalmarkt trugen die Kapitalerträge aus dem Finanzanlagevermögen dennoch zu weniger als 20 % zur Finanzierung des Kollegbetriebs bei. Mit den jährlichen Zustiftungen des Landes und der Universität Greifswald ab 2016 von insgesamt 325.00 Euro soll das Finanzanlagevermögen weiter auf-

¹⁵⁷ Die Erhöhung des Finanzanlagevermögens ist damit zu erklären, dass die Stiftung Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen vornimmt. Diese buchmäßige Vermögensminderung wird durch Zuführungen zum Finanzanlagevermögen ausgeglichen, sodass der Vermögensbestand in seinem Gesamtwert erhalten bleibt.

gebaut und so der Kollegbetrieb dauerhaft gesichert werden. Weder das Bildungsministerium noch die Universität Greifswald haben bisher jedoch ermittelt, mit welchem Stiftungskapital der Betrieb des Wissenschaftskollegs nachhaltig aus den Erträgen gesichert werden kann, bis zu welchem Zeitpunkt der Vermögensaufbau abgeschlossen sein wird und welche jährliche Rendite erzielt werden müsste, um dieses Ziel erreichen zu können. Der Stiftungsvorstand schätzte ein, dass für eine dauerhafte Finanzierung des Kollegbetriebs aus den Erträgen des Stiftungskapitals eine „dreistellige Millionensumme“ erforderlich sei. Das würde bedeuten, dass das Land und die Universität bei einer gemeinsamen Zustiftung von 325.000 Euro pro Jahr mindestens 300 weitere Jahre in den Stiftungsgrundstock einzahlen müssten.

(595) Obwohl das Finanzanlagevermögen der Stiftung seit ihrer Errichtung erheblich gestiegen ist, tragen die Kapitalerträge nur zu einem geringen Teil zur Finanzierung des Kollegbetriebs bei. Mit der Zustiftung von 325.000 Euro pro Jahr in den Stiftungsgrundstock wird weiterhin Vermögen angehäuft, ohne dass absehbar ist, ob und wann die Erträge dieses Vermögens in nennenswertem Umfang zur Finanzierung des Stiftungsbetriebs beisteuern werden. Das Stiftungsvermögen ist im Grunde totes Kapital. Denn es kann einerseits die Funktion, die dem Stiftungsgrundstock zugedacht war, nicht erfüllen. Wegen der Vermögenserhaltungspflicht kann es andererseits auch nicht für den Kollegbetrieb verbraucht werden. Somit wird die Stiftung dauerhaft auf erhebliche staatliche Zuwendungen angewiesen sein. Dies spricht dafür, dass die gewählte Rechtsform unwirtschaftlich ist. Sofern sich die andere Stiftung aus der Förderung zurückzieht¹⁵⁸, müssten das Land und die Universität den bisher von der anderen Stiftung jährlich gezahlten Betrag für den Betrieb des Wissenschaftskollegs noch zusätzlich aufbringen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Bildungsministerium zügig eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt. Es hat in diesem Zusammenhang gemeinsam mit der Universität zu prüfen, ob und ggf. in welcher Organisationsform das Kolleg wirtschaftlich betrieben werden kann.

(596) Das Ministerium teilte mit, die wissenschaftspolitische Zielsetzung, die das Land dazu bewegt habe, eine rechtlich selbstständige Struktur neben der Universität zu errichten, sei unverändert gegeben.

(597) Der Landesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass eine privatrechtliche Organisationsform nur dann gewählt werden darf, wenn diese Form wirtschaftlicher ist als eine öffentlich-rechtliche Organisationsform.

¹⁵⁸ Bisher hat sich die andere Stiftung bereit erklärt, die Arbeit des Kollegs bis 2023 zu fördern.

10 Ordnungsmäßigkeit kassenwirksamer IT-Verfahren: BAföG 21

Das Bildungsministerium kam seiner Gesamtverantwortung bei der Einhaltung von Vorschriften des Haushaltsrechts, des Datenschutzes und der Informationssicherheit gegenüber den Ämtern für Ausbildungsförderung und der DVZ M-V GmbH nicht nach.

Für die Einhaltung von Datenschutz und Informationssicherheit notwendige technische und organisatorische Maßnahmen waren nicht festgelegt bzw. nicht umgesetzt.

Die Voraussetzungen für einen sicheren und rechtmäßigen Betrieb des Verfahrens waren nicht gegeben.

1 Prüfungsgegenstand

(598) Leistungen nach dem Berufsausbildungsförderungsgesetz (BAföG) werden durch Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Studentenwerke als Ämter für Ausbildungsförderung gewährt. Das Bildungsministerium übt die Fachaufsicht über die Ämter für Ausbildungsförderung aus und stellt die IT-Lösung BAföG21 zur Berechnung und Zahlbarmachung der Ausbildungsförderungsleistungen zur Verfügung. Im Rechenzentrum der DVZ M-V GmbH werden die wesentlichen Komponenten des Verfahrens betrieben. Die Ämter für Ausbildungsförderung erhalten Zugang zum Verfahren über einen lokalen Dialog21-Client.

(599) Die Zahlbarmachung der Ausbildungsförderungsleistungen erfolgt weitgehend automatisiert durch den Einsatz des Fachverfahrens BAföG21. Es handelt sich um ein IT-Verfahren im Sinne der VV zu §§ 70 bis 80 LHO (Vorverfahren). Die kassen- und haushaltsrelevanten Daten werden in diesen Verfahren erfasst, bereitgestellt und automatisiert an das HKR-Verfahren Profiskal übergeben.

2 Gesamtverantwortung des Bildungsministeriums

(600) Beim Betrieb von Vorverfahren sind die einschlägigen Vorschriften der Landeshaushaltsordnung sowie die dazu vom Finanzministerium erlassenen Regelungen zu beachten. Voraussetzung für Kassensicherheit ist die Einhaltung der Vorgaben zur Informationssicherheit, insbesondere die Umsetzung der Anforderungen aus dem IT-Grundschutz des BSI. Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sind datenschutzrechtliche Regelungen, insbesondere die DS-GVO und das Landesdatenschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern (DSG M-V), zu beachten.

Das Bildungsministerium ist als Betreiber des Verfahrens BAföG21 verantwortlich dafür, dass auch die Ämter für Ausbildungsförderung und die DVZ M-V GmbH als IT-Dienstleister diese Vorschriften einhalten.

(601) Es ist dieser Verantwortung gegenüber den Ämtern für Ausbildungsförderung nicht nachgekommen. Insbesondere stellte der Landesrechnungshof fest, dass

- keine Vereinbarung gem. Art. 26 DS-GVO zur Regelung der gemeinsamen Verantwortung vorlag,
- keine verfahrensspezifischen Vorgaben zur Anwendung der datenschutzrechtlichen Regelungen existierten und
- das Ministerium keine verbindlich anzuwendenden Vorschriften zur Umsetzung der Regelungen aus dem Landeshaushaltsrecht und aus dem Informationssicherheitsmanagement erlassen hat.

Der Landesrechnungshof forderte das Bildungsministerium auf, die notwendigen Regelungen und Vorgaben zu erlassen.

(602) Das Bildungsministerium stimmte den Feststellungen des Landesrechnungshofes zu. Es teilte mit, dass es in einer Prozessanalyse erheben werde, welche Prozessschritte in welcher Verantwortlichkeit ausgeführt würden. Es beabsichtige, eine Vereinbarung gem. Art. 26 DS-GVO zu schließen. Es werde die Ämter für Ausbildungsförderung durch eine ergänzende Dienstanweisung zur Einhaltung des IT-Grundschutzes sowie des Haushaltsrechts gem. Landeshaushaltsordnung verpflichten. Es beabsichtige, das Sicherheitskonzept unter Berücksichtigung der Anforderungen aus der Risikoanalyse und den örtlichen Gegebenheiten in den Ämtern zu überarbeiten.

(603) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absichten des Bildungsministeriums.

(604) Die DVZ M-V GmbH ist Auftragsverarbeiter und Outsourcing-Dienstleister. Das Ministerium hat die aufgrund des IT-Grundschutzkompendiums des BSI erforderlichen Maßnahmen für das Outsourcing umzusetzen und die erforderlichen schriftlichen Regelungen zur Auftragsverarbeitung und zur Umsetzung des IT-Grundschutzes in einem Vertrag zu regeln.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass:

- die nach dem IT-Grundschutzkompendium erforderlichen Maßnahmen für das Outsourcing von IT-Dienstleistungen nicht vollständig umgesetzt wurden,
- vertragliche Regelungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten gem. Art. 28 Abs. 3 DS-GVO und zur Umsetzung des BSI-Grundschutzes nicht vorlagen,

- das Ministerium keine näheren Informationen zur Zertifizierung der DVZ M-V GmbH¹⁵⁹ hatte und damit nicht über die Kenntnis verfügte, inwieweit der Betrieb von BAföG21 von der Zertifizierung abgedeckt ist und
- das Ministerium nicht geprüft hatte, ob die DVZ M-V GmbH die Maßnahmen umsetzt, die für den Betrieb des Verfahrens BAföG21 mit dem Schutzbedarf „hoch“ erforderlich sind.

Der Landesrechnungshof forderte, die festgestellten Defizite zu beseitigen.

(605) Das Bildungsministerium teilte mit, dass es das Sicherheitskonzept überarbeiten werde. Regelungen zur Auftragsverarbeitung gem. Art. 28 Abs. 3 DS-GVO lägen mittlerweile vor. Rechte und Pflichten bei der Umsetzung des IT-Grundschutzes würden als Vorgabe des Landes im Sicherheitskonzept berücksichtigt. Es werde prüfen, welche zusätzlichen Maßnahmen aufgrund des Schutzbedarfes „hoch“ erforderlich seien. Es strebe an, die Ergebnisse der Zertifizierung einzusehen. Das Problem sei mit dem Beauftragten der Landesverwaltung für Informationssicherheit im Energieministerium besprochen worden.

(606) Der Landesrechnungshof begrüßt die vom Bildungsministerium umgesetzten Maßnahmen. Er hält es für erforderlich, die DVZ M-V GmbH vertraglich zur Einhaltung des IT-Grundschutzes zu verpflichten, da es sonst an einer Möglichkeit fehlt, die Umsetzung von Maßnahmen aus dem Sicherheitskonzept einfordern zu können bzw. entsprechende Weisungen zu erteilen.

(607) Für die Staatskanzlei und die Ressorts der Landesverwaltung gilt gem. Abschnitt 3 der IS-Leitlinie M-V der IT-Grundschutz des BSI. Eine vergleichbare Verpflichtung für die DVZ M-V GmbH als Dienstleister existiert nicht.

Der Landesrechnungshof empfahl dem Bildungsministerium, innerhalb der Landesregierung darauf hinwirken, dass eine Verpflichtung der DVZ M-V GmbH zur Einhaltung von Mindestanforderungen des IT-Grundschutzes gesetzlich geregelt wird.

(608) Das zuständige Energieministerium verwies darauf, dass die IS-Leitlinie M-V ein Mindestsicherheitsniveau auf der Basis des IT-Grundschutzes des BSI fordere. Die Anforderungen an das Outsourcing seien im IT-Grundschutzkompendium geregelt. Dadurch vererbe sich das Mindestsicherheitsniveau beim Outsourcing ebenfalls auf die DVZ M-V GmbH. Das Energieministerium beabsichtige, die IS-Leitlinie M-V im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens auf eine höhere Hierarchiestufe der Rechtsnormen zu heben.

¹⁵⁹ ISO 27001-Zertifikat auf der Basis von IT-Grundschutz.

(609) Die DVZ M-V GmbH fällt nicht unter den Anwendungsbereich der IS-Leitlinie M-V. Sie ist auch nicht durch andere Normen, wie z. B. das DVZ-Gesetz, auf die Einhaltung des IT-Grundschutzes verpflichtet. Ohne weiteren Verpflichtungsakt ist die DVZ M-V GmbH nicht verpflichtet, das IT-Grundschutzkompendium anzuwenden.

Die DVZ M-V GmbH als Landesdienstleister sollte zur Einhaltung des IT-Grundschutzes des BSI gesetzlich verpflichtet werden. Die Absicht des Energieministeriums, die IS-Leitlinie in den Rang einer Gesetzesnorm zu heben, ist zu begrüßen.

3 Formale Anforderungen an die Dokumentation der umzusetzenden Regeln, Prozesse und Strukturen

(610) Beim Betrieb von Vorverfahren ist jährlich gegenüber dem Finanzministerium zu erklären, dass die haushaltsrechtlich geforderten Dokumente in aktueller Form vorliegen. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass nicht alle notwendigen Dokumente vorlagen bzw. bei vorliegenden Dokumenten nicht immer ersichtlich war, wann diese zuletzt überprüft und ggf. aktualisiert wurden. Damit fehlte es an der Voraussetzung, diese Erklärung abgeben zu können.

Der Landesrechnungshof forderte, dass das Ministerium die erforderlichen Dokumente erstellt und sicherstellt, dass die Dokumente jährlich auf ihre Aktualität hin überprüft werden.

(611) Das Bildungsministerium teilte mit, dass es Dokumente regelmäßig pflegen und fortschreiben werde. Es werde ein Verfahren zur Bestätigung der Aktualität der Dokumente einführen und ein übergeordnetes Dokumentationsmodell erarbeiten.

(612) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

4 Regelungen und Anweisungen

4.1 Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten

(613) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das Bildungsministerium nicht über ein DS-GVO-konformes Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten verfügte.

Das Bildungsministerium sollte die vorhandene Verfahrensbeschreibung in ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten gem. Art. 30 DS-GVO überführen. Die dafür erforderlichen Angaben sind für jedes Verfahren zu dokumentieren, auf DS-GVO-Konformität und Aktualität zu überprüfen und ggf. zu überarbeiten.

(614) Das Bildungsministerium teilte mit, dass es die vorhandenen Verfahrensbeschreibungen auf DS-GVO-Konformität und Aktualität überprüfen und in ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten gem. Art. 30 DS-GVO überführen werde.

(615) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absichten des Bildungsministeriums.

4.2 Festlegung technischer und organisatorischer Maßnahmen

(616) Um Datenschutz und Informationssicherheit gewährleisten zu können, sind geeignete technische und organisatorische Maßnahmen festzulegen und umzusetzen. Das Finanzministerium hatte seine Einwilligung zum Verfahren unter der Maßgabe erteilt, dass das Sicherheitskonzept fortgeschrieben und die im Sicherheitskonzept festgelegten Maßnahmen umgesetzt werden.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass

- das Bildungsministerium über keine Informationen über mögliche Dienstanweisungen zum Datenschutz bei den Ämtern für Ausbildungsförderung verfügte,
- Angaben zur IT-Infrastruktur in den Ämtern für Ausbildungsförderung und hinsichtlich der Einbindung der Komponente Dialog21-Client in ihre IT-Infrastruktur im Ministerium nicht oder nur unvollständig vorlagen,
- ein hoher Anteil der im Sicherheitskonzept festgelegten Maßnahmen im Basis-Sicherheitscheck des Ministeriums unbegründet als „entbehrlich“ gekennzeichnet war,
- nicht als „entbehrlich“ eingestuft Maßnahmen zu einem hohen Anteil als „unbearbeitet“ gekennzeichnet waren,
- ein Notfallvorsorgekonzept nur für das Vorgängerverfahren vorlag,
- das Ministerium trotz aktueller Sicherheitsbedenken beim Einsatz von Windows 10 bisher keine Maßnahmen veranlasst hatte, die eine unkontrollierte Übertragung von Daten an Microsoft unterbinden und
- im Sicherheitskonzept keine Maßnahmen festgelegt waren, die den hohen Schutzbedarf der im BAföG21-Verfahren verarbeiteten Daten sicherstellen und den Anforderungen des § 8 DSGVO genügen.

Aufgrund des unzureichenden Sicherheitskonzepts und des fehlenden Notfallvorsorgekonzepts war die Informationssicherheit nicht gewährleistet. Die Voraussetzung für Kassensicherheit war daher nicht gegeben. Die Auflagen des Finanzministeriums waren nicht umgesetzt worden.

Der Landesrechnungshof forderte, dass das Bildungsministerium die Defizite unverzüglich beseitigt, da das Verfahren ansonsten nicht weiterbetrieben werden dürfte.

(617) Das Bildungsministerium teilte mit, dass es die Verfahrensnutzer auf die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Regelungen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ver-

pflichten werde. Es werde die lokalen Datenschutzmaßnahmen erfassen und dokumentieren.

Es werde das Sicherheitskonzept überarbeiten sowie ein Notfallvorsorgekonzept erarbeiten. Hierzu werde es die erforderlichen Informationen in den Ämtern für Ausbildungsförderung erheben und Vorgaben festlegen, die den geltenden Standards entsprechen. Die Maßnahmen hinsichtlich der Ämter für Ausbildungsförderung würden im Rahmen der Fachaufsicht als verbindliche Vorgaben umgesetzt und die Einhaltung kontrolliert.

Weiterhin werde es technische Maßnahmen evaluieren, um potentielle Risiken seitens der Endgeräte in den nachgelagerten Ämtern zu minimieren. Die Vorgaben an die Ämter für Ausbildungsförderung würden auch die Unterbindung einer möglichen unberechtigten Datenübertragung mit dem Betriebssystem Windows 10 einbeziehen. Erforderliche Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen Schutzbedarfs werde es aus der Sicherheitsbetrachtung und ergänzenden Risikoanalyse ableiten.

(618) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absichten des Bildungsministeriums. Er hält es für dringend erforderlich, die Risiken aus der Nutzung von Windows 10 zu erheben, zu bewerten und die Umsetzung geeigneter Maßnahmen vorzuschreiben. Das verbleibende Restrisiko ist zu bewerten. Das Ministerium sollte klären, wer das verbleibende Restrisiko zu übernehmen hat. Die Vorgehensweise sollte sich am Standarddatenschutzmodell und dem Prüfschema „Datenschutz bei Windows 10“ der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder orientieren.

5 Anpassung an aktuelle haushaltsrechtliche Regelungen

(619) Mit der zehnten Änderung der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 30. Juni 2016 wurde die VV Nr. 6 zu §§ 70 bis 80 LHO neu gefasst. Es wurde die VerfRi-IT-HKR erlassen.

Das Ministerium sollte die erforderlichen Änderungen und Ergänzungen in seinen Dokumentationen zum Anlass nehmen, diese an die geänderten Regelungen anzupassen.

(620) Das Bildungsministerium teilte mit, dass es die Dokumentationen überarbeiten und anpassen werde. Die geforderte Gefährdungsanalyse werde im Rahmen der Überarbeitung des Sicherheitskonzepts und der Risikoanalyse vorgenommen. Das Ordnungsmäßigkeits- und Berechtigungskonzept zum Verfahren liege vor.

(621) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(622) DS-GVO, IT-Grundschutz und Haushaltsrecht erfordern die Implementierung einer Reihe von Prozessen. Das Bildungsministerium hatte solche Prozesse nicht implementiert. Es sollte dies tun.

Das Bildungsministerium teilte mit, dass die Erarbeitung der Prozessdarstellungen einschließlich der Verantwortlichkeiten gegenwärtig erfolge. Anschließend würden entsprechende Maßnahmen zur Umsetzung der Pflichten nach DS-GVO abgeleitet und Vorgaben an die Verfahrensnutzer geprüft. Die Ergebnisse sollten Teil der neuen Prozesslandkarte werden.

(623) Der Landesrechnungshof begrüßt das Vorhaben des Bildungsministeriums.

Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Justizministeriums

11 Vergütung und Entschädigung nach dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz

Die Umsetzung des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes war mit Anwenderfehlern behaftet. Die Amtsgerichte haben fehlerhafte Abrechnungen regelmäßig nicht aufgeklärt. Dadurch war eine sachgerechte, ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung des JVEG nicht sichergestellt.

Zahlungsbegründende Unterlagen waren unvollständig und genügten nicht den Anforderungen des Haushaltsrechts.

Soweit externe Sprachdienstleister für Dolmetscher- oder Übersetzungsleistungen pauschal beauftragt wurden, war nicht feststellbar, ob entsprechend qualifizierte bzw. zertifizierte Dolmetscher und Übersetzer zum Einsatz kamen.

(624) Gegenstand der Prüfung war die Umsetzung des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes (JVEG) in der behördlichen Praxis. Im Haushaltsplan 2018/2019 hat das Justizministerium Ausgaben von jährlich rund 22 Mio. Euro im Zusammenhang mit dem JVEG veranschlagt.

Der Landesrechnungshof hat seine Prüfung auf den Titel 0902 526.14 „Entschädigungen für Sachverständige“ beschränkt. Der Ansatz bei diesem Titel betrug jährlich 16,6 Mio. Euro. Die Prüfung betraf ausschließlich Ausgaben, die durch Amtsgerichte veranlasst wurden. Für die Stichprobe hat der Landesrechnungshof systematisch Buchungsfälle des III. Quartals 2018 ausgewählt. Die Buchungsfälle beziehen sich im Wesentlichen auf Betreuungsverfahren, Insolvenzverfahren, Strafsachen sowie Zivil- und Familiensachen.

Zudem hat der Landesrechnungshof die Umsetzung des Dolmetschergesetzes einschließlich der Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Dolmetschergesetzes geprüft.

1 Anwenderfehler bei der Umsetzung des JVEG

(625) Von den geprüften 215 Abrechnungen war knapp die Hälfte fehlerbehaftet. Als fehlerhaft hat der Landesrechnungshof grundsätzlich alle Abrechnungen erfasst, die von den Antragstellern nicht konsequent nach den Regelungen des JVEG geltend gemacht, aber dennoch von den Amtsgerichten im beantragten Umfang anerkannt und vergütet wurden.

Der Landesrechnungshof stellte u. a. folgende Anwenderfehler fest:

- Sachverständige verlangten in Einzelfällen für ihre gutachterliche Leistung das Honorar einer höheren Honorargruppe als im JVEG vorgesehen. Das Amtsgericht erstattete dieses.
- Sachverständige verlangten vom Amtsgericht die Auszahlung der Vergütung in Teilbeträgen an sich selbst und zusätzlich an die durch sie hinzugezogenen Hilfskräfte. Daraufhin wies das Amtsgericht die Rechnungen mit mehreren Auszahlungsanordnungen an.
- Eine Vergütung und Entschädigung steht grundsätzlich nur dem beauftragten Sachverständigen zu. Abtretungen sind möglich, lagen aber nicht vor.
- Sprachdienstleister haben Honorare für die Leistungen von Dolmetschern verlangt, ohne dass Einsatzbestätigungen der Dolmetscher vorlagen. Soweit diese vorlagen, waren sie teilweise unvollständig ausgefüllt. Insbesondere fehlten Angaben zum Abfahrts- und/oder Ankunftsort.
- Eine Plausibilitätsprüfung des Vergütungsanspruchs war überwiegend nicht möglich. Die Zahlung überhöhter Vergütungen kann daher zumindest nicht ausgeschlossen werden.
- Sprachdienstleister bzw. Übersetzer haben regelmäßig nach Normzeilen abgerechnet. Computer-Protokolle als Beleg für die Anzahl der Anschläge lagen nicht vor.
- Das JVEG sieht eine nach der Anzahl der Anschläge bemessene Vergütung vor. Die Abrechnung nach Normzeilen soll die Ausnahme sein.
- Sprachdienstleister bzw. Übersetzer haben ein erhöhtes Honorar in Ansatz gebracht und erstattet bekommen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes lagen die Voraussetzungen dafür („in Deutschland selten vorkommende Fremdsprache“, bzw. „besondere Eilbedürftigkeit“) nicht vor.
- Sachverständige haben Pauschalen für Telefon und/oder Porto als Ersatz für sonstige Aufwendungen verlangt. Für Fahrkarten, die bereits mit einer Umsatzsteuer belegt sind, wurde zusätzlich eine Umsatzsteuer in Ansatz gebracht. Die Amtsgerichte erstatteten diese.

Die Fälle widersprechen dem Kostenerstattungsprinzip des JVEG.

Die festgestellte hohe Fehlerquote bei der Umsetzung des JVEG ist mit Blick auf den Umfang der Stichprobe und die grundsätzlich vorgesehene Weiterleitung der Ausgaben an die (Streit-)Parteien zu relativieren. Dennoch sind die Feststellungen vor dem Hintergrund zu werten, dass es im Jahr 2018 bei den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit für den ge-

prüften Titel ca. 18.000 Buchungsfälle in Höhe von 12 Mio. Euro gab. Eine sachgerechte, ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung des JVEG sollte im Interesse des Landes sichergestellt werden.

(626) Der Landesrechnungshof empfahl eine Auswertung der Feststellungen mit den regelmäßig von den Amtsgerichten herangezogenen Sachverständigen, Sprachdienstleistern sowie Dolmetschern und Übersetzern. Für die Zukunft sollte geprüft werden, ob die Vergütung und/oder Entschädigung durch gerichtlichen Beschluss nach § 4 Abs. 1 JVEG festzusetzen ist, wenn Fehler im Antrag dazu Anlass geben.

(627) Das Justizministerium teilte mit, dass es den Beanstandungen überwiegend nicht entgegenstehe. Zur Erstattung der Vergütung der Übersetzer nach Anschlägen bzw. nach Normzeilen führte es aus, dass es eine justizeinheitliche Handhabung für sinnvoll erachte. Kurzfristig werde jedoch keine Möglichkeit der Unterbreitung eines sinnvollen Handhabungsvorschlags gesehen.

Der Beanstandung, dass Sprachdienstleister bzw. Übersetzer ein erhöhtes Honorar für in Deutschland selten vorkommende Fremdsprachen bzw. für eine besondere Eilbedürftigkeit in Ansatz gebracht und durch die Amtsgerichte erstattet bekommen haben, tritt das Justizministerium entgegen. Die Kommentierung des JVEG zu selten vorkommenden Fremdsprachen entfalte keine rechtliche Wirkung. Der Anweisungsbeamte müsse regelmäßig die gängige Rechtsprechung berücksichtigen. Er könne den Übersetzer auffordern, seine Behauptung zu begründen, die Bezirksrevisoren befragen bzw. auf die gerichtliche Festsetzung gem. § 4 JVEG verweisen und lediglich den geringeren Betrag anweisen.

(628) Der Landesrechnungshof geht grundsätzlich von einer künftigen Beachtung und Vermeidung der aufgezeigten Anwenderfehler aus.

Hinsichtlich der beanstandeten Abrechnungsgrundlage für die Honorare von Sprachdienstleistern bzw. Übersetzern empfiehlt der Landesrechnungshof, mittelfristig eine justizeinheitliche Handhabung umzusetzen.

Unabhängig davon bekräftigt der Landesrechnungshof seine Empfehlung, die Anwendermängel gegenüber den regelmäßig von den Amtsgerichten herangezogenen Sachverständigen, Sprachdienstleistern sowie Dolmetschern und Übersetzern anzusprechen. Künftig sollte bei fehlerhafter Beantragung ggf. auch eine Festsetzung der Vergütung und/oder Entschädigung durch gerichtlichen Beschluss geprüft werden.

2 Schulungs- und Fortbildungsbedarf der Anordnungsbefugten

(629) Die im Anordnungsverfahren tätigen Beschäftigten der geprüften Amtsgerichte erklärten, dass sie in den vergangenen Jahren an keinen Schulungen bzw. Fortbildungen zur Anwendung des JVEG teilgenommen hätten.

(630) Der Landesrechnungshof sah für die im Anordnungsverfahren tätigen Beschäftigten in Bezug auf die Anwendung des JVEG grundsätzlich einen Schulungs- und Fortbildungsbedarf.

(631) Das Justizministerium berichtete über landesweit angebotene Fortbildungen in den Jahren 2017 und 2019. Zudem habe ein Landgerichtsbezirk im Jahr 2018 eine Schulung angeboten. Für das Jahr 2020 sei eine landesweite Veranstaltung in Planung.

(632) Der Landesrechnungshof begrüßt die mitgeteilten Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen. Die Vermeidung der festgestellten Anwenderfehler sollte in der Konzeptionierung zukünftiger Schulungen berücksichtigt werden. Darüber hinaus verweist der Landesrechnungshof auf die Möglichkeit, eine Arbeitshilfe „Entschädigung für Sachverständige“ o. ä. zu erstellen.

3 Unvollständige Unterlagen in Bezug auf das JVEG

(633) Übersetzungen, die im Rahmen des Verfahrens veranlasst wurden, waren regelmäßig nicht Bestandteil der Verfahrensakten. Die Verfahrensakten genügten damit nicht den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung.

(634) Nicht in jedem Fall haben beauftragte Sachverständige die Ausgaben für Dritte mit einer Rechnung belegt. Da Nachweise von Sachverständigen über die Ausgaben für Dritte Bestandteil der zahlungsbegründenden Unterlagen sind, waren die zahlungsbegründenden Unterlagen unvollständig und genügten nicht den Anforderungen des Haushaltsrechts.

(635) Der Landesrechnungshof empfahl, Übersetzungen künftig in die Verfahrensakte aufzunehmen. Sachverständige sind aufzufordern, Ausgaben für Dritte zu belegen.

(636) Das Justizministerium teilte mit, dass es der Anmerkung des Landesrechnungshofes zustimmt.

(637) Der Landesrechnungshof begrüßt die Stellungnahme des Justizministeriums.

4 Qualitätssicherung von Dolmetscher- und Übersetzungsleistungen

(638) Dolmetscher und Übersetzer haben im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens einen Eid zu leisten, dass sie treu und gewissenhaft übertragen. Grundsätzlich können sie aber

auch öffentlich bestellt und allgemein beeidigt werden. Soweit Dolmetscher und Übersetzer ihre besondere fachliche Befähigung und persönliche Eignung bei Gerichten, Behörden und Notaren nachgewiesen haben, sind sie in der bundesweiten „Dolmetscher- und Übersetzerdatenbank“ für jedermann einsehbar.

Die Amtsgerichte beauftragen regelmäßig externe Sprachdienstleister mit Dolmetscher- und Übersetzungsleistungen. Inwiefern die Gerichte dabei sichergestellt haben, dass für die von den Sprachdienstleistern vermittelten Dolmetscher und Übersetzer eine Zertifizierung für ihre Tätigkeit vorgelegen hat, konnte nicht festgestellt werden.

Soweit die Sprachdienstleister pauschal beauftragt werden, ist die fachliche Befähigung und persönliche Eignung des eingesetzten Dolmetschers oder Übersetzers nicht garantiert. Denn es ist nicht sicher, dass die Sprachdienstleister nur entsprechend qualifizierte Dolmetscher und Übersetzer einsetzen.

(639) Der Landesrechnungshof empfahl, den Einsatz von Dolmetschern und Übersetzern, die nicht in dem Verzeichnis der öffentlich bestellten Dolmetscher und Übersetzer registriert sind, auf ein Minimum zu beschränken. Nur bei den registrierten Dolmetschern und Übersetzern ist die Zuverlässigkeit und Qualifikation nach einheitlichen Maßstäben gewährleistet. Sollten dennoch externe Sprachdienstleister pauschal mit Dolmetscher- und Übersetzungsleistungen beauftragt werden, sind die dafür notwendigen Anforderungen schriftlich zu vereinbaren.

(640) Das Justizministerium erklärte, dass die Auswahl der Dolmetscher und Übersetzer im Rahmen der Prozessführung der richterlichen Unabhängigkeit unterliege. Zudem würde regelmäßig auf die bundesweite Dolmetscher- und Übersetzerdatenbank hingewiesen. Diese sei auf der Startseite des Intranets der Gerichte abrufbar.

(641) Der Landesrechnungshof hält an seiner Beanstandung fest. Überwiegend verfügten die Richterinnen und Richter nur, dass eine Übersetzung in eine bestimmte Sprache erfolgen bzw. der Auftrag an einen bestimmten Sprachdienstleister ergehen solle. Die konkrete Auswahl hat im Weiteren die Serviceeinheit bzw. der pauschal beauftragte Sprachdienstleister vorgenommen.

Soweit zukünftig Sprachdienstleister mit Dolmetscher- und Übersetzungsleistungen beauftragt werden, sollten die dafür notwendigen Anforderungen für die fachliche Befähigung und persönliche Eignung des einzusetzenden Dolmetschers oder Übersetzers schriftlich vereinbart werden.

Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Integration und Gleichstellung

12 Sondervermögen „Ausgleichsabgabe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch“

Das Integrationsamt hat keinen Überblick über die Einhaltung der für Integrationsprojekte festgelegten Quoten zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen. Es hat für Arbeitgeber widersprüchliche Zielgruppenquoten für ein und dieselben Projekte festgelegt. Mit der Festlegung von Bindungszeiträumen hat das Integrationsamt Arbeitsplätze gesichert, die noch gar nicht vorhanden waren. Um mehr Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu schaffen, empfiehlt der Landesrechnungshof, den Arbeitgebern einen quotenabhängigen Zuschuss zu gewähren.

(642) Die Eingliederung von schwerbehinderten Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt und in Ausbildung ist wesentlicher Ausdruck und gleichzeitig Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Daher sind Arbeitgeber mit durchschnittlich mindestens 20 Arbeitsplätzen verpflichtet, eine bestimmte Anzahl an Arbeitsplätzen mit schwerbehinderten Menschen zu besetzen bzw. für jeden unbesetzten Pflichtarbeitsplatz eine Ausgleichsabgabe an das zuständige Integrationsamt zu zahlen.¹⁶⁰ Diese Mittel sind Bestandteil des Landeshaushaltsplanes und werden als Sondervermögen „Ausgleichsabgabe“ vom Integrationsamt¹⁶¹ gesondert verwaltet und bewirtschaftet.

Eine wichtige Aufgabe von Integrationsämtern besteht darin, Arbeitsplätze schwerbehinderter Menschen zu sichern und die Schaffung neuer Arbeitsplätze für diese zu unterstützen. Mit der Förderung von Integrationsprojekten aus Mitteln der Ausgleichsabgabe können schwerbehinderte Menschen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen, die rechtlich dem allgemeinen Arbeitsmarkt zuzurechnen ist.

(643) In Integrationsprojekten werden schwerbehinderte Menschen beschäftigt, deren Teilhabe an einer sonstigen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt u. a. aufgrund geistiger, seelischer oder schwerer Körper-, Sinnes- oder Mehrfachbehinderung auf besondere Schwierigkeiten stößt (Zielgruppenmitarbeiter im Sinne des § 132 Abs. 2 SGB IX).

¹⁶⁰ § 77 SGB IX in der für den Prüfungszeitraum geltenden Fassung des SGB IX. Soweit nachstehend auf Vorschriften des SGB IX verwiesen wird, erfolgt dies auf die für den Prüfungszeitraum geltende Fassung.

¹⁶¹ Das Integrationsamt hat in Mecklenburg-Vorpommern Standorte in Rostock, Neubrandenburg und Schwerin, an denen unterschiedliche Leistungen für Arbeitgeber bearbeitet werden.

Der Anteil der Arbeitsplätze für Zielgruppenmitarbeiter an der Gesamtzahl der Arbeitsplätze im Projekt muss mindestens 25 % betragen.¹⁶² Zur Festlegung der Höhe des jeweiligen Zuschusses an Arbeitgeber für Integrationsprojekte hatte das Integrationsamt bis 2016 den Anteil der Zielgruppenmitarbeiter im Verhältnis zu den insgesamt im Integrationsprojekt Beschäftigten zu berücksichtigen und bestimmte in den Bescheiden regelmäßig eine entsprechende Zielgruppenquote.

(644) Zur Sicherung der Arbeitsplätze verpflichtet das Integrationsamt die Arbeitgeber regelmäßig, Zielgruppenmitarbeiter für einen bestimmten Zeitraum (Bindungszeitraum¹⁶³) auf den geförderten Arbeitsplätzen zu beschäftigen.

(645) Der Landesrechnungshof hat Leistungen an Arbeitgeber, insbesondere die Finanzierung von Integrationsprojekten und die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen stichprobenweise bis zum Jahr 2017 geprüft und örtliche Erhebungen im Integrationsamt durchgeführt.

1 Prüfung der Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen

(646) Zur Prüfung der Einhaltung von Zielgruppenquoten (Tz. 643) haben Arbeitgeber dem Integrationsamt regelmäßig die Arbeitsverträge schwerbehinderter Menschen der Zielgruppe und eine Beschäftigtenübersicht aller Projektmitarbeiter vorzulegen und Änderungen mitzuteilen.

1.1 Widersprüchliche Festlegungen des Integrationsamtes zu Zielgruppenquoten

(647) Das Integrationsamt hat bei Finanzierungen von mehreren CAP-Märkten¹⁶⁴ als Integrationsprojekte für jeden Markt in unterschiedlichen Bewilligungen zwei voneinander abweichende Zielgruppenquoten festgelegt. Insofern ist für den Arbeitgeber unklar, welche Zielgruppenquote im jeweiligen Projekt maßgeblich ist.

(648) Das Ministerium hat erklärt, dass die Feststellungen des Landesrechnungshofes zutreffend seien. Das Integrationsamt habe im Rahmen des Ermessens von einer Änderung des Ausgangsbescheides für die Zukunft abgesehen und sei bei der neuen Bewilligung nur von der aktuellen Quote ausgegangen. Unterschiedliche Festlegungen zu Zielgruppenquo-

¹⁶² Das Sozialministerium hat nach den Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen Regelungen zur Förderung von Integrationsprojekten erlassen.

¹⁶³ Der Zeitraum beträgt je nach Einzelfall mehrere Monate oder Jahre.

¹⁶⁴ CAP-Märkte sind Lebensmittelmärkte für jedermann mit Produkten des täglichen Bedarfs, in denen schwerbehinderte Menschen unter Anleitung arbeiten.

ten in ein und demselben Projekt seien für das Integrationsamt unschädlich, da es sich um unterschiedliche Bewilligungsverfahren handele.

(649) Das Integrationsamt verkennt, dass es sich auch bei unterschiedlichen Bewilligungen um ein und dasselbe Projekt handelt und damit nach wie vor zwei verschiedene Quoten für den Arbeitgeber verbindlich, jedoch widersprüchlich sind. Eine weitere Bewilligung von finanziellen Mitteln für dasselbe Projekt führt nicht automatisch zu einer Änderung der in vorhergehenden Bescheiden festgelegten Quoten.

1.2 Widersprüchliche Angaben eines Arbeitgebers zu Zielgruppenquoten

(650) Ein anderer Arbeitgeber, eine gGmbH, betreibt als Integrationsprojekte u. a. ein Hotel und ein Restaurant. Zur Anzahl der in diesen Projekten beschäftigten Zielgruppenmitarbeiter hat er gegenüber dem Integrationsamt unwahre Angaben gemacht. So hatte er mehrere Zielgruppenmitarbeiter erst bis zu acht Monate später als angegeben oder gar nicht im Integrationsprojekt Hotel beschäftigt und dort dauerhaft die festgelegte Zielgruppenquote unterschritten.

Auch die Angaben für das Restaurant sind widersprüchlich. So hatte der Arbeitgeber in einem Arbeitsvertrag mit einem schwerbehinderten Menschen als Arbeitsorte die Integrationsprojekte Restaurant und Jugendgästehaus¹⁶⁵ festgelegt. Ein Betriebsbesuch des Integrationsamtes hat allerdings ergeben, dass der Mitarbeiter nur zehn Monate im Restaurant und anschließend in einem CAP-Markt eingesetzt war. Gegenüber dem Integrationsamt Standort Schwerin hat er angegeben, dass dieser Mitarbeiter im Hotel arbeitet, gegenüber dem Integrationsamt Standort Rostock, dass er im Restaurant eingesetzt war. Nach den Angaben dieses Arbeitgebers müsste der Mitarbeiter sowohl im Restaurant, als auch im CAP-Markt und im Hotel zeitgleich (voll-)beschäftigt sein. Dies ist weder arbeitsvertraglich vereinbart noch realistisch. Die Angaben sind widersprüchlich.

(651) Darüber hinaus hatte der Arbeitgeber erklärt, dass er mit einem Mitarbeiteraustauschprogramm begonnen habe, wonach schwerbehinderte Menschen in zwei oder mehreren Integrationsprojekten stundenweise eingesetzt werden oder ihre Arbeitsplätze/ -orte zwischen mehreren Projekten nacheinander wechseln sollen.

Es muss vermieden werden, dass dadurch Mehrfachzählungen von ein und demselben Zielgruppenmitarbeiter erfolgen. Im Übrigen hat der berufsbegleitende Dienst¹⁶⁶ in seinen Stellungnahmen zu Zielgruppenmitarbeitern mehrfach auf behinderungsbedingte Leistungsein-

¹⁶⁵ Ein weiteres Integrationsprojekt dieses Arbeitgebers.

¹⁶⁶ Die Anerkennung eines schwerbehinderten Menschen als Zielgruppenmitarbeiter erfolgt durch den berufsbegleitenden Dienst als speziellen Fachdienst des Integrationsamtes.

schränkungen hingewiesen, die teilweise klare Strukturen und starre Arbeitsbedingungen erfordern, wodurch ein wechselnder Arbeitsplatz für bestimmte Mitarbeiter kontraproduktiv ist.

(652) Nach Auffassung des Ministeriums und des Integrationsamtes sei es grundsätzlich zulässig, dass der Arbeitgeber Zielgruppenmitarbeiter zeitweise in anderen Projekten beschäftigt. Dabei seien auch die Leistungsfähigkeit und die Wünsche des Mitarbeiters berücksichtigt worden. Das Integrationsamt habe trotz seiner Kontrollmechanismen die widersprüchlichen Angaben nicht ohne Weiteres erkennen können. Dies wäre nur mit einem erheblichen Mehraufwand möglich gewesen.

(653) Ob und inwieweit die Angaben des Arbeitgebers zur Zielgruppenquote den tatsächlichen Einsatz- und Beschäftigungsorten entsprechen, ist offen. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass der Arbeitgeber – um Rückforderungen zu vermeiden – die „notwendige“ Anzahl an Zielgruppenmitarbeitern angegeben hat, um die festgelegte Quote einzuhalten. Eine wirksame Anwendung von „Kontrollmechanismen“ und den vom Integrationsamt genannten erheblichen Mehraufwand kann der Landesrechnungshof nicht erkennen. Eine Prüfung zur Einhaltung von Auflagen hat stets Verwaltungsaufwand zur Folge. Schließlich erschöpft sich die Finanzierung von Integrationsprojekten nicht nur in der Fertigung von Bescheiden mit Auflagen und der Ausreichung von Geldern. Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum das Integrationsamt die widersprüchlichen Angaben trotz seiner „Kontrollmechanismen“ nicht selbst festgestellt hat.

1.3 Empfehlungen zur Prüfung der Einhaltung von Zielgruppenquoten

(654) Das Integrationsamt hat erklärt, es führe temporär einen Informationsaustausch über die Anzahl der in den Integrationsprojekten Beschäftigten zwischen den einzelnen Standorten des Integrationsamtes durch. Danach sollte das Integrationsamt insgesamt stets einen abgestimmten Überblick über die geförderten Integrationsprojekte und die Zielgruppenmitarbeiter haben.

(655) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Angaben von Arbeitgebern gegenüber verschiedenen Standorten des Integrationsamtes voneinander abweichen. Auch der vom Integrationsamt erklärte Informationsaustausch ist nicht geeignet, um einen Überblick über die tatsächlichen Beschäftigungsverhältnisse zu erlangen. Zielgruppenmitarbeiter werden nicht namentlich benannt und Abfragen erfolgen zu unterschiedlichen Stichtagen. Daher läuft die Prüfung zur Einhaltung der festgelegten Zielgruppenquoten ins Leere.

(656) Das Ministerium hat erklärt, das Integrationsamt habe sich bereits seit mehreren Jahren jährlich die kompletten Mitarbeiterlisten zusenden lassen.

(657) Eine Zusendung von Mitarbeiterlisten ohne entsprechende Prüfung und Auswertung der Arbeitsverträge ist für die Feststellung von tatsächlichen Beschäftigungsverhältnissen allein aber nicht ausreichend. Daher empfiehlt der Landesrechnungshof dem Integrationsamt, sich mindestens halbjährlich eine namentliche Beschäftigtenübersicht jedes Trägers von Integrationsprojekten vorlegen zu lassen. Diese sollten mit den bereits vorliegenden Arbeitsverträgen verglichen und fehlende Arbeitsverträge unverzüglich angefordert werden. Das Ergebnis wäre sodann unter den verschiedenen Standorten abzustimmen. Der Landesrechnungshof empfiehlt zudem, eine verbindliche Regelung für die einzelnen Leistungs- und Förderbereiche des Integrationsamtes insgesamt zu treffen, um zu einem festgelegten Stichtag einen aktuellen und zeitgleichen Überblick über die in den verschiedenen Integrationsprojekten beschäftigten Zielgruppenmitarbeiter zu erhalten.

2 Bindungszeiträume

(658) Das Integrationsamt hat die zur Sicherung der Arbeitsplätze von schwerbehinderten Menschen festzulegenden Bindungszeiträume (Tz. 644) vielfach bereits am Tag des Antragseingangs und teilweise sogar vor Antragstellung beginnen lassen. Es hat Bindungszeiträume auf einen unbestimmten Zeitpunkt festgelegt, ohne diesen zu konkretisieren. Damit hat es Arbeitsplätze „gesichert“, die noch gar nicht geschaffen bzw. vorhanden waren.

(659) Der Landesrechnungshof hat einige Bindungszeiträume ausgewählter Förderungen in folgender Tabelle zusammengestellt:

Tabelle 24: Dauer von Bindungszeiträumen verschiedener Integrationsprojekte

Arbeitgeber	Zweck der Förderung	Zuschuss	Bindungszeitraum
Bauinvestitionen		in Euro	in Monaten
A	Großküche	143.500	240
A	CAP-Markt 1	54.500	60
B	Garten- und Landschaftsbau	112.500	120
C	CAP-Markt 2	48.800	120
C	CAP-Markt 3	62.900	72
C	CAP-Markt 4	34.900	60
C	CAP-Markt 5	80.200	60
D	Hotel	201.500	120
D	Restaurant	25.700	120
Ausstattungsinvestitionen			
A	Großküche	21.900	60
A	CAP-Markt 1	179.700	60
B	Garten- und Landschaftsbau	112.500	108
C	CAP-Markt 2	64.300	120
C	CAP-Markt 3	37.100	72
C	CAP-Markt 4	145.400	120
C	CAP-Markt 5	73.300	60
D	Hotel	429.000	120
D	Restaurant	61.400	72
Modernisierungsmaßnahmen			
C	Kassensystem CAP-Markt 3	7.200	12
C	Kassensystem Drogerie 1	7.400	18
C	Kassensystem CAP-Markt 4	13.000	30
C	Kassensystem Drogerie 2	8.100	18

Quelle: Zusammenstellung des Landesrechnungshofes aus Förderakten des Integrationsamtes.

(660) Die Tabelle zeigt, dass das Integrationsamt bei vergleichbarer Höhe des Zuschusses und bei nahezu identischem Zweck der Förderung erheblich voneinander abweichende Bindungszeiträume festgelegt hat.

Bei der Förderung der aufgeführten Modernisierungsmaßnahmen zur Erneuerung von Kassensystemen in einzelnen Märkten wird die Praxis des Integrationsamtes zur Festsetzung der Dauer von Bindungszeiträumen besonders deutlich. Bei nahezu identischem Zweck der Förderung betragen die Bindungszeiträume 12 bis 30 Monate. Gründe für solche unterschiedlichen Festlegungen hat das Integrationsamt in den geprüften Akten nicht dargelegt.

(661) Es hat zudem keine klaren Kriterien und Maßstäbe hinsichtlich des Beginns, der Dauer und der Prüfung zur Einhaltung von Bindungszeiträumen festgelegt. Daher empfiehlt der Landesrechnungshof, einheitliche Regelungen festzulegen.

(662) Das Ministerium hat erklärt, dass die Feststellungen zutreffend seien. Es handele sich jedoch um Einzelfälle. Die Festlegung des Beginns der Bindungszeiträume orientiere sich in der Regel am Projektstart.

Außerdem habe das Integrationsamt sich bei der Festlegung der Bindungszeiträume im Rahmen des ihm zustehenden Ermessens jeweils nach Maßgabe des Einzelfalls orientiert. Seit dem Jahr 2017 werde die Bindungsfrist für Investitionen bei einer Maximalförderung von 30.000 Euro pro Zielgruppenmitarbeiter regelmäßig auf sechs Jahre begrenzt.

(663) Die Feststellungen hinsichtlich des Beginns von Bindungszeiträumen hatte der Landesrechnungshof bei 64 % der geprüften Fälle eines Arbeitgebers getroffen. Insofern kann von Einzelfällen keine Rede sein.

Es bleibt abzuwarten, ob mit der nunmehr angewandten Regelung zum Bindungszeitraum von höchstens sechs Jahren die finanzierten Arbeitsplätze für Zielgruppenmitarbeiter künftig langfristig gesichert werden.

3 Empfehlungen zur Erhöhung des Anteils schwerbehinderter Menschen in Beschäftigung

(664) Finanzielle Mittel der Ausgleichsabgabe dürfen nur für besondere Leistungen, die eine Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben ermöglichen, verwendet werden,¹⁶⁷ um eine möglichst hohe Anzahl schwerbehinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu beschäftigen.

(665) Bis zum Jahr 2016 hat das Integrationsamt den Zuschuss ausgehend von den anerkannten Gesamtausgaben¹⁶⁸ anteilig in Höhe der im Bescheid festgelegten Zielgruppenquote bemessen.¹⁶⁹

Abweichend hiervon gewährt das Integrationsamt ab dem Jahr 2017 den Zuschuss in Höhe der anerkannten Gesamtausgaben.¹⁷⁰ Ein über die Mindestquote (Tz. 643, letzter Satz) hinausgehender Anteil der Zielgruppenmitarbeiter bleibt unberücksichtigt.¹⁷¹ Dadurch werden rechnerisch nicht nur diejenigen Arbeitsplätze mitfinanziert, die mit Zielgruppenmitarbeitern besetzt werden, sondern auch andere Arbeitsplätze in Integrationsprojekten. Dafür ist die

¹⁶⁷ § 77 Abs. 5 SGB IX.

¹⁶⁸ Abzüglich eines Eigenanteils in Höhe von 20 %.

¹⁶⁹ Beispiele bei anerkannten Gesamtausgaben von 100.000 Euro:
100.000 Euro – 20 % Eigenanteil x 25 % Zielgruppe = 20.000 Euro.
100.000 Euro – 20 % Eigenanteil x 50 % Zielgruppe = 40.000 Euro.
100.000 Euro – 20 % Eigenanteil x 75 % Zielgruppe = 60.000 Euro.

¹⁷⁰ Abzüglich eines Eigenanteils in Höhe von 30 %.

¹⁷¹ Beispiel: anerkannte Gesamtausgaben 100.000 Euro abzgl. 30 % Eigenanteil = 70.000 Euro (zielgruppenunabhängig).

Förderung aus Mitteln des Sondervermögens Ausgleichsabgabe allerdings nicht vorgesehen.

(666) Bei Gewährung eines quotenabhängigen Zuschusses werden Arbeitgeber eher an einer über die Mindestquote hinausgehenden Beschäftigung von Zielgruppenmitarbeitern interessiert sein. Denn je mehr Zielgruppenmitarbeiter beschäftigt werden, um so höher der Zuschuss.

(667) Daher empfiehlt der Landesrechnungshof, Zuschüsse auch künftig stets in Abhängigkeit von der Zielgruppenquote zu gewähren.

(668) Das Ministerium hat bestätigt, dass die Förderung von Investitionen an Arbeitgeber ab dem Jahr 2017 unabhängig von der Quote der beschäftigten Zielgruppenmitarbeiter erfolgt. Dieses Verfahren sei aus Gründen der Praktikabilität eingeführt worden. Die Zielgruppenquote ändere sich ständig, da Arbeitgeber bei Veränderungen des Gesundheitszustandes der Mitarbeiter oder auf Veränderungen am Markt reagieren können müssten. Eine Änderung des Verfahrens sei gegenwärtig nicht vorgesehen. Die allgemeine Einschätzung des Landesrechnungshofes, dass mit dem ab dem Jahr 2017 eingeführten Verfahren auch Arbeitsplätze gefördert werden, die nicht für Zielgruppenmitarbeiter geschaffen sind, werde so nicht geteilt.

(669) Die vom Ministerium angeführten Gründe für das Gewähren von Zuschüssen unabhängig von der Quote vermag der Landesrechnungshof nicht nachzuvollziehen. Schließlich müssen sämtliche Arbeitgeber – also auch solche, die keine Zielgruppenmitarbeiter beschäftigen – flexibel auf derartige Umstände reagieren. Auch Mitarbeiter, die nicht Zielgruppenmitarbeiter sind, können aufgrund des Gesundheitszustandes ausfallen oder bestimmte Tätigkeiten nicht mehr durchführen. Bei längeren krankheitsbedingten Ausfällen von Zielgruppenmitarbeitern bzw. dem Ausscheiden aus dem Projekt hat der geförderte Arbeitgeber außerdem aufgrund der Auflage in den Bescheiden sechs Monate Zeit, einen anderen Zielgruppenmitarbeiter auf dem finanzierten Arbeitsplatz einzusetzen.

Dass das Integrationsamt aus Mitteln der Ausgleichsabgabe nunmehr auch andere Arbeitsplätze finanziert, die nicht für Zielgruppenmitarbeiter geschaffen werden, ist keine „*allgemeine Einschätzung*“, sondern eine rechnerische Folge der Änderung der Förderung.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes wird das Integrationsamt auch künftig Mittel des Sondervermögens Ausgleichsabgabe verwenden und „normale“ Arbeitsplätze finanzieren, obwohl diese Mittel dafür gerade nicht vorgesehen sind. Damit werden die finanziellen Mittel nicht mehr ausschließlich nur für besondere Leistungen verwendet, die eine Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben ermöglichen. Auf diese Art und Weise wird das Interesse von Arbeitgebern zur Beschäftigung einer möglichst hohen Anzahl von Zielgruppenmitarbeitern nicht gestärkt.

13 Verwendung von Mitteln der Ausgleichsabgabe für Integrationsprojekte

Das Integrationsamt hat Darlehenszinsen finanziert, auf eine Bürgschaft zur Sicherung von Arbeitsplätzen für schwerbehinderte Menschen verzichtet und einem Arbeitgeber einen Zuschuss gewährt, der gar keinen Antrag gestellt hatte. Ein Arbeitgeber hat im Rahmen der Förderung von Bau- und Ausstattungsinvestitionen unvollständige, unrichtige und widersprüchliche Angaben gemacht, entscheidungserhebliche Tatsachen verschwiegen, vielfach Festlegungen in Bescheiden missachtet und Ausgaben doppelt abgerechnet.

(670) Die Ausgleichsabgabe darf vom Integrationsamt nur für besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben einschließlich begleitender Hilfen verwendet werden. Dazu gehören Leistungen an Arbeitgeber und an schwerbehinderte Menschen. Bestandteil der Leistungen an Arbeitgeber sind Zuschüsse zur Schaffung von neuen bzw. zur behindertengerechten Einrichtung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen, Zuschüsse für außergewöhnliche Belastungen und Integrationsprojekte.

Das Integrationsamt hat aus Mitteln der Ausgleichsabgabe Integrationsprojekte wie ein Jugendgästehaus, ein Restaurant, ein Hotel, einen Garten- und Landschaftsbaubetrieb, eine Großküche sowie mehrere CAP- und Drogeriemärkte finanziert.

(671) Der Landesrechnungshof hat Leistungen an Arbeitgeber, insbesondere die Finanzierung von Integrationsprojekten stichprobenweise bis zum Jahr 2017 geprüft.

1 Verwendung und Abrechnung von Mitteln der Ausgleichsabgabe für ein Hotel und ein Restaurant als Integrationsprojekte

(672) Für die aus Mitteln der Ausgleichsabgabe finanzierten Integrationsprojekte können Leistungen für Aufbau, Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung einschließlich einer betriebswirtschaftlichen Beratung gewährt werden.¹⁷² Art und Höhe der Zuschüsse werden ausgehend von den Gesamtausgaben nach den Umständen des Einzelfalls anteilig vom Integrationsamt festgelegt. In den geprüften Fällen hat das Integrationsamt die Zuschüsse aufgrund von Nettoanschaffungskosten bewilligt.

¹⁷² §§ 132 bis 134 SGB IX i. V. m. §§ 17 und 28a SchwbAV in der für den Prüfungszeitraum geltenden Fassung des SGB IX. Erlasse des Sozialministeriums Nr. 5/2004 und Nr. 1/2017.

1.1 Ausstattungsinvestitionen für das Integrationsprojekt Hotel

(673) Eine gGmbH hat im Rahmen der Antragstellung zur Förderung von Ausstattungsinvestitionen für ein Hotel¹⁷³ gegenüber dem Integrationsamt nicht nur unvollständige, sondern auch unrichtige und widersprüchliche Angaben gemacht. Sie hat dem Integrationsamt unmittelbar vor Bescheiderteilung suggeriert, sie werde zur Finanzierung eines Teils der Ausstattung bestimmte Ratenzahlungsverträge abschließen. Das Integrationsamt hatte aufgrund der Angaben der gGmbH einen Zuschuss über rd. 429.000 Euro gewährt.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die gGmbH aufgrund ihrer angespannten finanziellen Situation bereits vor Bescheiderteilung Ratenzahlungsverträge geschlossen hatte. Allerdings entsprachen die Vertragspartner, die in den Verträgen vereinbarten Leistungen und die Nettoanschaffungskosten nicht den zuvor dem Integrationsamt dargestellten und im Bescheid festgelegten Vertragsabschlüssen. Es entsteht der Eindruck, dass die gGmbH das Integrationsamt vor Bescheiderteilung über ihre prekäre finanzielle Situation bewusst im Unklaren gelassen hat, um durch den Erlass des Bescheides einen Anspruch auf finanzielle Mittel für das Integrationsprojekt zu erlangen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, künftig steuerlich geprüfte Jahresabschlüsse des Trägers zur Entscheidung hinzuzuziehen.

(674) Das Integrationsamt hat der gGmbH über einen Zeitraum von fast drei Jahren über die bewilligten Nettoanschaffungskosten hinaus Darlehenszinsen finanziert. Es hat den von ihm selbst im Bescheid für verbindlich erklärten Zahlungsplan außer Acht gelassen und rd. 27.800 Euro über die bewilligten Nettoanschaffungskosten hinaus gezahlt. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die bisher überhöhten Zahlungen bei weiteren Auszahlungen zu berücksichtigen.

(675) Das Integrationsamt hat der gGmbH Mittel für die Anschaffung von Medientechnik bewilligt und ausgezahlt, obwohl sie weder ein entsprechendes Angebot noch die Rechnung vorgelegt hatte.

(676) In fünf Rechnungen über den Kauf von Betten, Regal- und Kühlanlagen ist ein vom Standort des Hotels abweichender Aufstellungsort angegeben. Das Integrationsamt ist dem nicht nachgegangen. Ob diese Gegenstände im Hotel oder am ausgewiesenen Aufstellungsort¹⁷⁴ aufgestellt wurden, ist nicht abschließend geklärt.

¹⁷³ Das Integrationsamt finanziert aus Mitteln der Ausgleichsabgabe 40 % der Gesamtausgaben für das Integrationsprojekt.

¹⁷⁴ Zugleich Standort einer anderen Gesellschaft. Die Gesellschaft hat denselben Gesellschafter wie die gGmbH und betreibt als freier Träger der Jugendhilfe Wohneinrichtungen.

(677) Anstelle der geplanten und im Bescheid festgelegten 166 Hotelbetten für rd. 42.000 Euro hat die gGmbH insgesamt 249 Hotelbetten für rd. 64.000 Euro aus Mitteln der Ausgleichsabgabe finanziert. Sie hatte gegenüber dem Integrationsamt zunächst Ausgaben für 83 Hotelbetten in Höhe von rd. 22.000 Euro abgerechnet und entsprechende Mittel erhalten. Allerdings hatte sie schon acht Monate zuvor einen Ratenzahlungsvertrag über die im Finanzierungsplan festgelegten 166 Hotelbetten geschlossen. Die Ausgaben für diese 166 Hotelbetten hat die gGmbH jedoch erst zehn Monate, nachdem sie bereits die Mittel für 83 Betten erhalten hatte, separat abgerechnet. Damit hat die gGmbH Mittel der Ausgleichsabgabe für insgesamt 249 Hotelbetten erhalten, obwohl im Hotel keine entsprechenden Platzkapazitäten für 249 Betten vorhanden sind.

(678) Das Ministerium hat bestätigt, dass die gGmbH im Rahmen der Antragstellung unrichtige Angaben gemacht hat und das Integrationsamt zum Zeitpunkt der Bescheiderteilung keine Kenntnis von den bereits abgeschlossenen Verträgen hatte. Auch seien keine Anhaltspunkte für eine tiefgehende Prüfung ggf. unter Heranziehung weiterer Sachverständiger bzw. von Jahresabschlüssen ersichtlich gewesen. Sofern Aussagen zur wirtschaftlichen Gesamtsituation fehlen, werde das Integrationsamt zukünftig ergänzende Ausführungen nachfordern.

Hinsichtlich der Finanzierung von Darlehenszinsen habe es einen Widerrufs- und Rückforderungsbescheid erlassen. Außerdem stimmte das Ministerium den Feststellungen zur Vorlage der Rechnung für die Medientechnik und der Vollständigkeit von Ratenzahlungsverträgen zu und werde dies künftig beachten. In diesem Zusammenhang betonte es allerdings, dass dem Land hierdurch kein Schaden entstanden sei.

Zu den fraglichen Aufstellungsorten und der Finanzierung überzähliger Hotelbetten teilte das Ministerium mit, dass keine rechtliche Verpflichtung einer Vollprüfung bestehe und daher nur anlassbezogen und stichprobenartig geprüft worden sei. Zukünftig sollen abweichende Angaben in Rechnungen aber verstärkt hinterfragt werden. Inzwischen habe das Integrationsamt hinsichtlich der überzähligen Hotelbetten einen Widerrufsbescheid erlassen und eine Rückforderung veranlasst.

(679) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Integrationsamt künftig erforderliche Unterlagen nachfordern, abweichende Angaben hinterfragen und auf eine ordnungsgemäße Rechnungslegung achten wird.

1.2 Bauinvestitionen für das Integrationsprojekt Hotel

(680) Während des Antragsverfahrens hatte die gGmbH mit ihren Angaben zur Ausführung von Bauleistungen gegenüber dem Integrationsamt falsche Tatsachen vorgetäuscht. Sie

wusste während des gesamten Antrags- und Bewilligungsverfahrens, dass sie die im Kostenplan angegebenen Handwerksfirmen gar nicht beauftragen wird. Entgegen diesen Angaben hatte sie bereits mehrere Monate vor Antragstellung bzw. Bescheiderteilung finanzielle Mittel in Höhe von rd. 123.000 Euro für Bauleistungen an einen Verein gezahlt, der zugleich Gesellschafter der gGmbH war.

(681) Über die Rechnungen für Bauleistungen hinaus hat die gGmbH weitere Rechnungen des Vereins für Material-, Maschinen- sowie Baubegutachtungs- und -betreuungskosten in Höhe von rd. 120.000 Euro abgerechnet und entsprechende Mittel erhalten. Aus den insgesamt vorgelegten Rechnungen gehen weder Art noch Umfang der von ihm ausgeführten Arbeiten hervor. Denn der Verein hatte die von ihm konkret durchgeführten Arbeiten, Zeiträume der Ausführung und die verwendeten Materialien in seinen Rechnungen nicht angegeben. Ob und inwieweit diese Mittel der Ausgleichsabgabe für konkrete Bauarbeiten für das Integrationsprojekt verwendet und die abgerechneten Leistungen tatsächlich durchgeführt wurden, ist aufgrund derartiger Rechnungslegung nicht nachgewiesen.

(682) Zusätzlich zu den vorgenannten Leistungen hat die gGmbH weitere Ausgaben in Höhe von rd. 88.000 Euro für Leistungen desselben Vereins abgerechnet. Als Nachweis für diese Ausgaben hat die gGmbH einen separaten Ordner mit einer Vielzahl von Rechnungen vorgelegt, die sie teilweise bereits im Rahmen der übrigen Ausstattungs- und Bauinvestitionen abgerechnet hatte. Aus diesem Sammelsurium an Rechnungen ist nicht einmal ansatzweise erkennbar, welche Rechnungen Bestandteil der in Rede stehenden Ausgaben sein sollen. Insofern ist ein Nachweis über weitere Ausgaben in Höhe von rd. 88.000 Euro nicht erbracht. Letztlich hat die gGmbH sämtliche für das Integrationsprojekt Hotel abgerechneten Bauleistungen des Vereins in Höhe von insgesamt rd. 330.000 Euro gegenüber dem Integrationsamt nicht nachgewiesen.

(683) Die gGmbH hat Ausgaben für eine Werbeanlage in Höhe von rd. 9.000 Euro sowohl im Rahmen der Bauinvestitionen als auch über die Ausstattungsinvestitionen abgerechnet und vom Integrationsamt entsprechende Mittel doppelt erhalten.

(684) Das Ministerium hat die unrichtigen Angaben der gGmbH im Antrag und die Veränderungen in der Bauausführung bestätigt. Davon habe das Integrationsamt zum Zeitpunkt der Bescheiderteilung allerdings keine Kenntnis gehabt. Es wies darauf hin, dass Änderungen von Anbietern nach der Bewilligung im Rahmen der Finanzierungspläne bzw. der festgelegten förderfähigen Ausgaben jedoch toleriert würden, sofern hierdurch die geplante Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht gefährdet sei.

Des Weiteren könne nicht mehr nachvollzogen werden, warum das Integrationsamt zum damaligen Zeitpunkt auf die Vorlage detaillierter (Schluss-)Rechnungen verzichtet habe. Durch

Vor-Ort-Begehungen habe festgestellt werden können, dass die Leistungen grundsätzlich erbracht worden seien. Zudem habe es den Arbeitgeber aufgefordert, detaillierte Rechnungen für die insgesamt vom Verein erbrachten Bauleistungen nachzureichen. Bei neueren Projekten habe das Integrationsamt seine Praxis umgestellt und achte konsequent auf die Vorlage detaillierter Rechnungen.

Bezüglich der Doppelabrechnung von Ausgaben für eine Lichtwerbeanlage habe das Integrationsamt einen Widerrufs- und Rückforderungsbescheid erlassen.

(685) Hinsichtlich der Veränderungen in der Bauausführung betont der Landesrechnungshof, dass es Entscheidung des Integrationsamtes bleiben muss, ob es einem Wechsel von Beauftragten zustimmt oder nicht, zumal im vorliegenden Fall der Anbieterwechsel bereits vor Bescheiderteilung erfolgt ist. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Integrationsamt bei Kenntnis der tatsächlichen Beauftragung zu einem anderen Ergebnis hinsichtlich der Bewilligung gekommen wäre.

Der Landesrechnungshof begrüßt die Begleitung des Aufbaus von Integrationsprojekten durch Betriebsbesuche. Allerdings sind Leistungen, die in Rechnungen gar nicht beschrieben wurden, auch durch Vor-Ort-Kontrollen nicht zu erkennen bzw. prüfbar. Der Landesrechnungshof betont deswegen, dass Vor-Ort-Kontrollen allein für einen ordnungsgemäßen Nachweis der Verwendung öffentlicher Mittel nicht ausreichend sind und die Vorlage detaillierter Rechnungen nicht ersetzen können.

1.3 Bewilligung und Besicherung von Mitteln der Ausgleichsabgabe für das Integrationsprojekt Restaurant

(686) Derselbe Verein hatte gegenüber dem Integrationsamt einen Antrag auf Förderung einer Gründungsberatung für das Integrationsprojekt Restaurant gestellt. Die Mittel für die Gründungsberatung des Restaurants hat das Integrationsamt allerdings der fast gleichnamigen gGmbH gewährt. Erst nach Abschluss der Gründungsberatung und Auszahlung der Mittel hatte der Verein erklärt, dass im Rahmen der Antragsstellung für weitere Investitionen für das Restaurant nunmehr die gGmbH Träger des Integrationsprojektes Restaurant sei.

(687) Zur Besicherung des für die Bauinvestition gewährten Zuschusses an die gGmbH hatte der Verein eine Bürgschaftserklärung abgegeben, auf die das Integrationsamt nach seiner insolvenzbedingten Auflösung keinen Rückgriff mehr hatte. Die gGmbH als Träger des Integrationsprojektes benötigte acht Monate um zu erklären, dass die Bankgebühren für die Vorlage einer nachfolgenden Bürgschaft unverhältnismäßig hoch seien. Letztlich hat das Integrationsamt auf seine geforderte Bürgschaft verzichtet, so dass die Mittel fast drei Jahre nicht besichert waren.

(688) Das Ministerium teilte mit, dass das Integrationsamt künftig auf eine korrekte Antragstellung hinweisen werde.

Den Verzicht auf eine neue Bankbürgschaft begründet das Ministerium mit den Kosten, die im Verhältnis zu der noch zu sichernden Summe unverhältnismäßig hoch gewesen seien. Zudem sei das Integrationsprojekt nach Einschätzung des Integrationsamtes – trotz Insolvenz des Arbeitgebers – nicht in seinem Bestand gefährdet gewesen und es agiere auch heute noch erfolgreich am Markt.

(689) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass das Integrationsamt bei betriebswirtschaftlichen Auswertungen nicht nur einzelne Projekte, sondern den Arbeitgeber insgesamt betrachten muss. Es kann nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass einzelne stabil laufende Projekte bei einem sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindenden Arbeitgeber auch zukünftig Bestand haben werden.

1.4 Ordnungsgemäße Geschäftsführung und Folgerungen

(690) Die vorangegangenen Feststellungen und seine Feststellungen zur Einhaltung von Zielgruppenquoten (vgl. Tzn. 650 bis 653) hat der Landesrechnungshof bei ein und derselben gGmbH getroffen. Diese ist seit über zehn Jahren Arbeitgeber von schwerbehinderten Menschen und Träger mehrerer Integrationsprojekte, die aus Mitteln der Ausgleichsabgabe finanziert wurden und werden.

Zudem sind sowohl die gGmbH als auch der Verein über Jahre gegenüber dem Integrationsamt als Rechtsträger für verschiedene Integrationsprojekte gleichzeitig aufgetreten, obwohl jeweils nur einer von beiden Rechtsträger eines Integrationsprojektes war.

Der Landesrechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass dieselben Personen entweder Geschäftsführer verschiedener GmbHs oder im Vorstand unterschiedlicher Vereine sind, die wiederum Gesellschafter der gGmbH¹⁷⁵ sind. Teilweise haben Geschäftsführer bzw. Vorstandsmitglieder Vertretungsbefugnisse für mehrere Rechtsträger und sind gegenüber dem Integrationsamt auch entsprechend aufgetreten. Der Landesrechnungshof kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die handelnden Personen der gGmbH und der Vereine und letztlich auch das Integrationsamt aufgrund dieser Konstellationen und Personalunionen keinen Überblick über den für die Integrationsprojekte jeweils zuständigen Rechtsträger mehr hatten bzw. keine klare Trennung vorgenommen hatten.

¹⁷⁵ Sechs GmbHs und drei Vereine, die – bis auf einen Verein – in den letzten Jahren alle Landesmittel erhalten haben. Davon sind bislang drei Rechtsträger aufgrund von Insolvenzen aufgelöst. Bei einer gGmbH wird derzeit die Einhaltung des Insolvenzplans überwacht.

Der Landesrechnungshof hat aufgrund der dargestellten Rechtsverstöße und sonstigen Feststellungen erhebliche Zweifel, ob bei dieser gGmbH die ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert ist.

(691) Darüber hinaus lassen die Feststellungen auch auf eine oberflächliche und nicht ordnungsgemäße Antragsprüfung, Bewilligung und Auszahlung von Zuschüssen an diese gGmbH schließen. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass das Integrationsamt nicht umhin kommen wird, Rückforderungen aufgrund der aufgezeigten Feststellungen vorzunehmen.

(692) Das Ministerium teilte mit, dass das Integrationsamt mit Blick auf die zu sichernden Arbeitsplätze für Zielgruppenmitarbeiter zukunftsgerichtet prüfen werde, ob bei der gGmbH von einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung auszugehen sei. Dabei werde es unter anderem einen 2015 erfolgten Wechsel in der Geschäftsführung berücksichtigen und die Entwicklung der Projekte in den letzten beiden Jahren einbeziehen. Es werde auch die Fähigkeit zum bestimmungsgemäßen Nachweis der Verwendung der gewährten Mittel betrachten. Das Integrationsamt habe bereits und werde künftig die gGmbH noch stärker betreuen, beraten und überprüfen. Im Rahmen der Abrechnung und Auszahlung würden strenge Maßstäbe angesetzt. In laufenden Projekten seien Auffälligkeiten zurzeit nicht erkennbar.

(693) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass das Integrationsamt bei seiner Einschätzung zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung die Feststellungen des Landesrechnungshofes berücksichtigen und seine Prüfungen an diesen ausrichten wird.

2 Andere Integrationsprojekte

(694) Eine andere GmbH ist als Träger mehrerer Integrationsprojekte gegenüber dem Integrationsamt vielfach lediglich durch einen Geschäftsführer vertreten worden, obwohl die im Handelsregister eingetragene Vertretungsregelung zwei Geschäftsführer gemeinsam vorsieht. Damit hat der unterschreibende Geschäftsführer das von den Gesellschaftern beschlossene Mehraugenprinzip missachtet. Das Integrationsamt hat diese Praxis über Jahre hingenommen und der GmbH ohne Weiteres finanzielle Mittel in Höhe von fast 400.000 Euro bewilligt und ausgezahlt.

(695) Das Integrationsamt hat einer weiteren gGmbH für Ausstattungsinvestitionen aufgrund von Absprachen mit dem Unternehmen einen um rd. 19.000 Euro höheren Zuschuss aus Mitteln der Ausgleichsabgabe gewährt, als dieser bei Berücksichtigung der Anzahl von schwerbehinderten Menschen im Integrationsprojekt betragen hätte. Dabei hat das Integrationsamt die Grundlagen zur Berechnung des Zuschusses im entsprechenden Erlass und die Hinweise des Ministeriums außer Acht gelassen.

(696) Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Hinweise des Landesrechnungshofes künftig beachtet würden.

Bei der Bewilligung von Ausstattungsinvestitionen ohne Berücksichtigung der Anzahl von schwerbehinderten Menschen handele es sich ausdrücklich um eine einzelfallbezogene Ermessensentscheidung. Die vom Landesrechnungshof kritisierte geringere Zielgruppenquote sei zweifelsfrei ein wesentliches mit zu berücksichtigendes Kriterium, jedoch nicht allein maßgeblich.

(697) Der Landesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass die getroffene Entscheidung dem Erlass und dem Hinweis des Ministeriums widerspricht und Gründe für die genannte Ermessensentscheidung in den geprüften Unterlagen nicht dokumentiert waren.

Einzelplan 15 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung

14 Zuwendungen an die Landesverkehrswacht Mecklenburg-Vorpommern

Das Energieministerium hat bei der Gewährung von Zuwendungen an die Landesverkehrswacht gegen wesentliche Bestimmungen des Zuwendungsrechts und damit gegen das Haushaltsrecht verstoßen. Es verzichtet im Rahmen der institutionellen Förderung seit mehr als 10 Jahren auf Zuwendungsanträge, erließ mangelhafte Zuwendungsbescheide und prüfte die vorgelegten Verwendungsnachweise seit 2009 nicht mehr.

(698) Die Landesverkehrswacht Mecklenburg-Vorpommern e. V. (Landesverkehrswacht) erhält im Rahmen der institutionellen Förderung seit mehr als 20 Jahren Zuwendungen für die Arbeit der Geschäftsstelle und parallel für einzelne abgegrenzte Projektvorhaben. Die Haushaltsmittel dafür sind im Kapitel 1507 Maßnahmegruppe 62 (MG 62) „Maßnahmen der Verkehrsaufklärung“ veranschlagt. Der Landesrechnungshof prüfte erstmals stichprobenweise die Gewährung der Zuwendungen an die Landesverkehrswacht beim Titel 685.62 MG 62 „An die Landesverkehrswacht Mecklenburg-Vorpommern“ und beim Titel 891.62 MG 62 „Zuschuss für Investitionen an die Landesverkehrswacht Mecklenburg-Vorpommern“ in den Haushaltsjahren 2015 bis 2017 durch das Energieministerium in einem Umfang von rd. 700.000 Euro.

1 Fehlerhaftes Zuwendungsverfahren

1.1 Bewilligung ohne Antrag und Antragsprüfung

(699) Neben der institutionellen Förderung hat die Landesverkehrswacht auch Zuwendungen zur Förderung von Projekten erhalten. Während für die institutionelle Förderung mindestens seit dem Jahr 2008 keine Anträge mehr gestellt wurden, lagen für die Projektförderungen im Prüfungszeitraum 2015 bis 2017 jeweils Anträge vor, auch wenn sie zum Teil nicht ordnungsgemäß waren. So enthielten diese Anträge verschiedene Arten der Finanzierung, ein Gesamtfinanzierungsplan war aber nicht enthalten. Der Antrag auf Projektförderung für das Haushaltsjahr 2015 wurde mehr als drei Wochen nach Erlass des Zuwendungsbescheides gestellt. Die nach VV Nr. 3.3 zu § 44 LHO ausdrücklich vorgeschriebenen Antragsprüfvermerke hat das Energieministerium nicht erstellt.

Das Energieministerium gewährte dennoch regelmäßig die Zuwendungen an die Landesverkehrswacht. Zu den fehlenden Anträgen bei der institutionellen Förderung verwies das Minis-

terium auf den Wirtschaftsplan, der Bestandteil des Haushaltsplans sei. Darüber hinaus habe das Ministerium die Notwendigkeit einer gesonderten Antragstellung nicht erkannt, sei von einer wiederkehrenden Förderung ausgegangen und verwies auf den Erstantrag. Dieser könne aber nicht mehr vorgelegt werden. Aufgrund der Aufbewahrungspflichten lägen nur die Akten der letzten 10 Jahre vor. Ob und ggf. wann ein Erstantrag gestellt worden ist, bleibt damit unklar.

Nach VV Nr. 3.1 zu § 44 LHO dürfen Zuwendungen nur bewilligt werden, wenn ein schriftlicher Antrag auf Förderung vorgelegen hat. Zudem muss der Antrag vollständig sein, d. h. es müssen alle zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten sein. Bei jährlich wiederkehrenden Förderungen erfordert dies einen Folgeantrag mit Angabe ggf. eingetretener Änderungen.

Der Wirtschaftsplan ist für die Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan maßgebend. Er ersetzt aber nicht den erforderlichen Antrag. Ohne Antrag konnte das Ministerium die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung, die Festlegungen zum Zweck, den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben und die Höhe der Zuwendungen nicht prüfen. Die Bezugnahme auf einen Erstantrag läuft ins Leere, wenn dieser nicht vorliegt. Im Ergebnis hat das Ministerium mit der Bewilligung der Zuwendungen ohne Antrag und ohne Antragsprüfung regelmäßig gegen wesentliche Bestimmungen des Zuwendungsrechts verstoßen.

(700) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Energieministerium die inhaltlichen Anforderungen der VV zu §§ 23 und 44 LHO künftig beachtet und Zuwendungen nur bewilligt, wenn Anträge gestellt und geprüft wurden.

(701) Das Energieministerium hat mitgeteilt, dass es zukünftig die Hinweise und Feststellungen des Landesrechnungshofes zum Antragsverfahren beachten werde.

(702) Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigte Vorgehensweise.

1.2 Zuwendungsbescheide werden den unterschiedlichen Zuwendungsarten nicht gerecht

(703) Die Zuwendungsbescheide unterscheiden nicht bzw. nicht eindeutig zwischen den unterschiedlichen Zuwendungsarten (institutionelle Förderung und Projektförderung) und umfassen beide Zuwendungsarten, obwohl für die Bewilligung, Auszahlung und Kontrolle unterschiedliche Bestimmungen zu beachten sind.

Zuwendungen sind den Zuwendungsarten – auch wegen unterschiedlicher Anforderungen – eindeutig zuzuordnen. Dazu gehören insbesondere die Regelungen zum Besserstellungs-

verbot und zum Verwendungsnachweis. Die Nichtbeachtung dieser Regelungen führte dazu, dass die Zuwendungsbescheide eine Reihe von Fehlern aufweisen.

Das Energieministerium wird aufgefordert, künftig getrennte Zuwendungsbescheide – für die institutionelle Förderung und die Projektförderung – zu erstellen.

(704) Das Energieministerium hat zugesagt, dass es die Hinweise des Landesrechnungshofes bezüglich der Darstellung zwischen institutioneller Förderung und Projektförderung künftig beachten werde.

(705) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass künftig die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen beachtet werden.

1.3 Ausnahme vom Verbot der Rücklagenbildung

(706) Das Energieministerium hat in den „Besonderen Nebenbestimmungen“ der Zuwendungsbescheide von 2015 bis 2017 bestimmt, dass die Bildung von Rücklagen gemäß Nr. 1.8 ANBest-I nicht zulässig ist. Davon ausgenommen hat es die Bildung einer Liquiditätsreserve zur Bestreitung dringend notwendiger Ausgaben zu Beginn des jeweiligen Folgejahres i. H. v. 20.000 Euro. Nach den Vorschriften der VV Nr. 15.1 zu § 44 LHO kann die Bewilligungsbehörde im Einzelfall im Einvernehmen mit dem Finanzministerium eine Ausnahme von den Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest) – wie dem Verbot der Rücklagenbildung – zulassen.

Für diese Ausnahme vom Verbot der Rücklagenbildung hat das Energieministerium nicht die Zustimmung des Finanzministeriums eingeholt.

Der Landesrechnungshof hält eine Liquiditätsreserve in der genannten Höhe für nicht erforderlich. Die Landesverkehrswacht benötigte im Januar jeden Jahres den weitaus größten Betrag für die Zahlung der Personalausgaben, die sie ihren Beschäftigten jeweils 15 Tage eher zahlte, als es die tariflichen Regelungen des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TV-L) vorsehen. Die beanstandeten Zahlungen sind ab dem Haushaltsjahr 2019 entsprechend den tariflichen Regelungen auf den 30. des Monats zu verlagern. Eine Liquiditätsreserve in der genannten Höhe ist dann nicht mehr erforderlich.

(707) Das Energieministerium hat mitgeteilt, dass die Liquiditätsrücklage in den Haushaltsverhandlungen mit dem Finanzministerium abgestimmt worden sei, auch wenn keine gesonderte Dokumentation erfolgte. Die Bemessung der Liquiditätsrücklage werde einer Prüfung unterzogen.

(708) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die zugesagte Prüfung der Bemessung der Liquiditätsrücklage und die notwendige schriftliche Zustimmung des Finanzministerium nachvollziehbar dokumentiert werden.

1.4 Unzulässige Bildung von Rückstellungen

(709) Die Landesverkehrswacht hat ihre Jahresabschlüsse für den Prüfungszeitraum 2015 bis 2017 in „sinngemäßer Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften“ aufgestellt. In diesen Jahresabschlüssen wies die Landesverkehrswacht u. a. Rückstellungen zwischen rd. 10.000 Euro und 16.000 Euro für „*Ausstehende (Ab-)Rechnungen*“, „*Rückstellung für Erstellung Jahresabschluss*“, „*Archivierungsrückstellung*“ und „*Rückstellung Personalkosten*“ aus. Als Begründung führte sie an, dass nach Nr. 1.8 ANBest-I Rückstellungen ausnahmsweise gebildet werden dürfen, wenn sie gesetzlich (z. B. durch das Handelsgesetzbuch) vorgeschrieben sind.

Die Landesverkehrswacht ist kein Kaufmann nach handelsrechtlichen Vorschriften und demnach auch nicht gesetzlich verpflichtet, einen Jahresabschluss aufzustellen. Aufwendungen für den nächsten Jahresabschluss, für künftige Archivierung und für mögliche Urlaubsgewährung im Folgejahr sind im kameralistischen Buchungssystem, nach dem sich der vom Energieministerium bewilligte jährliche Fehlbedarf der Landesverkehrswacht bemisst, keine zuwendungsfähigen Ausgaben. Insofern unterscheidet sich der aufgestellte Jahresabschluss in sinngemäßer Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften von den Vorschriften der öffentlichen Hand, die den Zuwendungen zugrunde liegen. Die Rückstellungen hätten nicht gebildet werden dürfen.

(710) Die Landesverkehrswacht erhält Zuwendungen als nicht rückzahlbaren Zuschuss zur Deckung des Fehlbedarfs (Fehlbedarfsfinanzierung). Dieser Fehlbedarf ermittelt sich gemäß VV Nr. 2.2 zu § 44 LHO als der Betrag, der verbleibt, soweit der Zuwendungsempfänger die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag. Er stellt also ausdrücklich auf die Ausgaben und nicht auf die Aufwendungen ab. Der Landesrechnungshof regt daher an, dem Wirtschaftsplan der Landesverkehrswacht, der nach Aufwendungen und Erträgen strukturiert ist, künftig eine Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben beizufügen.¹⁷⁶

(711) Das Ministerium sieht keine Notwendigkeit für eine Überleitungsrechnung und hat u. a. mitgeteilt, dass die Kapitalflussrechnung die übliche Form der Überleitung auf die Liquiditätsflüsse darstelle. Als juristisch selbstständiger Verein müsse der Vorstand regelmäßig über die Liquiditätsslage informiert sein. Die Bilanz sei das bestmögliche buchhalterische In-

¹⁷⁶ Vgl. VV Nr. 3.4.2 zu § 23 LHO.

strument zur Beurteilung der Finanz- und Vermögenslage eines Vereins. Anhand der Bilanz könne die Förderfähigkeit und die Erreichung des Förderzwecks beurteilt werden. Die Bilanz sei in die Buchführung integriert und keine selbstständige, nicht abgestimmte Nebenrechnung.

(712) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass eine Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben des Haushalts- oder Wirtschaftsplans für die institutionelle Zuwendung sinnvoll und auch ohne größeren Aufwand umsetzbar ist. Nach seiner jahrelangen Erfahrung mit institutionell geförderten Vereinen trägt eine Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben zur besseren Nachvollziehbarkeit der Mittelverwendung bei. Die unzulässige Bildung von Rückstellungen hat das Energieministerium ohne Überleitungsrechnung gar nicht erkannt. Für die Beurteilung der Liquiditätslage ist hingegen ein Jahresabschluss in sinngemäßer Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften, wie ihn die Landesverkehrswacht jährlich erstellen lässt, nicht notwendig.

2 Nicht zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung

2.1 Nichtbeachtung des Besserstellungsverbots

(713) Zuwendungen zur institutionellen Förderung dürfen grundsätzlich nur mit der Auflage bewilligt werden, dass ein Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellt als vergleichbare Beschäftigte des Landes.

Die Einhaltung des Besserstellungsverbots konnte für die Beschäftigten der Landesverkehrswacht nur eingeschränkt geprüft werden. Es lagen unzureichende Arbeitsplatzbeschreibungen und -bewertungen nach den Regelungen des TV-L vor. Festgestellt werden konnte u. a., dass eine Beschäftigte in eine unzutreffende Entgeltgruppe eingruppiert wurde. Des Weiteren verstieß die Landesverkehrswacht auch gegen das Besserstellungsverbot, indem sie die Monatsentgelte und die Jahressonderzahlungen an die Beschäftigten nicht wie im TV-L geregelt am Ende des Monats, sondern bereits am 15. des laufenden Monats auszahlte. Durch diese Regelung waren die Beschäftigten der Landesverkehrswacht über Jahre besser gestellt als vergleichbare Landesbedienstete.

(714) Der Landesrechnungshof fordert das Energieministerium auf, die Zahlungen zeitnah umzustellen und die Arbeitsverträge anzupassen. Darüber hinaus erwartet er, dass das Energieministerium die unzutreffende Eingruppierung der Beschäftigten korrigiert sowie die Arbeitsplatzbeschreibungen und -bewertungen erstellt bzw. vervollständigt. Auf die Einhal-

tung des Besserstellungsverbots ist zukünftig im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung zu achten.

(715) Das Energieministerium hat mitgeteilt, die Landesverkehrswacht habe die Arbeitsplatzbeschreibungen erarbeitet und erstelle zurzeit die Stellenbewertungen. Der Zeitpunkt der Arbeitsentgeltzahlungen an die Beschäftigten der Landesverkehrswacht sei umgehend auf das Monatsende umgestellt worden. Die betreffende Beschäftigte sei unverzüglich in die zutreffende Entgeltgruppe eingruppiert worden. Darüber hinaus werde das Energieministerium die Einhaltung des Besserstellungsverbots überprüfen.

(716) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

2.2 Weitere nicht ordnungsgemäße Mittelverwendung

(717) Die Landesverkehrswacht hat im Rahmen der institutionellen Förderung und parallelen Projektförderung Ausgaben geleistet, die nicht immer notwendig waren. Dazu zählen u. a. auch Ausgaben für Bewirtungen, „Aufmerksamkeiten“, Ausstattungsgegenstände und freiwillige Versicherungen.

Die Verwendung der Zuwendungen für umfangreiche Mittags- und Abendessen verstieß gegen die Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide. Danach waren bei Beratungen u. ä. Veranstaltungen nur „kleine Erfrischungen“ zugelassen. Auch die Sachausgaben für „Aufmerksamkeiten“ und z. B. einen Geschirrspüler (für nur vier Beschäftigte) waren nicht sparsam und wirtschaftlich und mit den Bestimmungen des Haushaltsrechts nicht vereinbar. Zudem verstießen die Ausgaben für die Firmenrechtsschutzversicherung und die Versicherung für einen Kopierer, die ohne Zustimmung des Finanzministeriums erfolgte, gegen das Selbstdeckungsprinzip des Landes und gegen das Besserstellungsverbot.

(718) Der Landesrechnungshof fordert das Energieministerium auf, alle o. g. Ausgaben kritisch auf ihre Zulässigkeit und auf Einsparpotentiale zu überprüfen. Durch eine sparsamere Wirtschaftsführung kann der Zuschussbedarf künftig verringert werden.

Ausgaben für Bewirtungen müssen angemessen und auf ein notwendiges Maß beschränkt sein. Das ist regelmäßig nur bei Ausgaben für Tagungsgetränke (Kaffee, Tee, Wasser) und Gebäck oder Obst anzunehmen.

(719) Das Energieministerium hat zugesagt, Einsparpotentiale bezüglich dieser Ausgaben zu prüfen.

(720) Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigte Prüfung und erwartet, dass die Ergebnisse der Prüfung nachvollziehbar dokumentiert werden.

2.3 Verwendungsnachweise nicht geprüft

(721) Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise ist stets eine umfassende, also eine kursorische und eine vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise vorzunehmen. Deren Ergebnis ist in einem Prüfvermerk niederzulegen.

Das Energieministerium ist seiner Pflicht zur Prüfung der Verwendungsnachweise der Landesverkehrswacht seit mehr als zehn Jahren nicht mehr nachgekommen. Der letzte bekannte Prüfbericht bezieht sich auf das Haushaltsjahr 2009.

Mit den Verwendungsnachweisen hatte die Landesverkehrswacht u. a. die entsprechenden Listen über das bewegliche Vermögen vorzulegen. Den Verwendungsnachweisen für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 waren keine Inventarisierungslisten beigelegt. Vorhandene Aufstellungen für steuerliche Zwecke waren zudem unzureichend. Dies betraf auch weiter zurückliegende Förderzeiträume. Die Unvollständigkeit der Verwendungsnachweise hatte das Energieministerium nicht bemerkt, da keine Prüfung vorgenommen wurde.

(722) Der Landesrechnungshof fordert das Energieministerium auf, die Verwendungsnachweise für die zurückliegenden Haushaltsjahre vertieft zu prüfen. Der Umfang und die wesentlichen Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfung sind in einem Vermerk festzuhalten.

(723) Das Energieministerium hat zugesagt, die Prüfung der Verwendungsnachweise aufzuarbeiten und dabei auch auf die Einhaltung der Zweckbindungsfristen zu achten.

(724) Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigte Aufarbeitung der Verwendungsnachweisprüfung sowie die Prüfung der Einhaltung von Zweckbindungsfristen. Er behält sich vor, den Umsetzungsstand seiner Empfehlungen zu einem späteren Zeitpunkt zu erfragen.

3 Projektfördermittel bei verschiedenen Titeln veranschlagt

(725) Neben den o. g. Projektfördermitteln aus dem Titel 1507 685.62 MG 62 erhält die Landesverkehrswacht noch weitere Zuwendungen für Projekte, die beim Titel 1507 684.63 MG 62 „Zuwendungen für Maßnahmen zur Umsetzung des Verkehrssicherheitskonzeptes der Landesregierung“ veranschlagt sind. Eine Abgrenzung der Projekte aus den beiden Titeln ist nicht erkennbar. So entsprach z. B. das Projekt „Schülerlotsen“ beim Titel 1507 685.62 MG 62 inhaltlich den Zweckbindungszwecken für Maßnahmen zur Umsetzung des Verkehrssicherheitskonzeptes.

Das Energieministerium sollte prüfen, ob die Mittel für die Förderung von Projekten der MG 62 „Maßnahmen zur Verkehrsaufklärung“ künftig in einem Titel gebündelt werden könnten. Im Ergebnis sollten beim Titel 1507 685.62 MG 62 „An die Landesverkehrswacht Mecklen-

burg-Vorpommern“ nur noch Mittel für die institutionelle Förderung veranschlagt werden. Soweit das Ministerium an seiner bisherigen Förderung festhält und keine Bündelung vornimmt, sollten für Projekte beim Titel 1507 685.62 MG 62 „Grundsätze der Förderung“ oder Ähnliches vorgegeben werden. Durch die Schaffung solcher Grundsätze könnte das Energieministerium die Zielrichtung der Projekte in seinem Sinne steuern.

(726) Das Energieministerium hat mitgeteilt, die Veranschlagung der vorgesehenen Finanzierung für die Landesverkehrswacht einschließlich des Wirtschaftsplans in den Haushaltsplänen sei bisher weder durch das Finanzministerium noch im parlamentarischen Raum beanstandet worden. Die Hinweise des Landesrechnungshofes würden im Rahmen der anstehenden Haushaltsverhandlungen beachtet.

(727) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Energieministerium seinen Hinweisen folgen will.

15 Ablauforganisation im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (Abt. 5) Teil 1: Projektzusammenarbeitsplattform

Das Energieministerium hat aufgrund eines fehlenden IT-Controllings zu spät Maßnahmen zur Erneuerung der Projektzusammenarbeitsplattform ergriffen. Es hat fachliche und funktionale Anforderungen nicht im ausreichenden Umfang definiert.

Das Energieministerium hat nicht nachgewiesen, dass die Anforderungen des Datenschutzes und der Informationssicherheit vollumfänglich erfüllt werden. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat es nicht durchgeführt.

Das Energieministerium beschaffte ein Verfahren, dessen Herstellerunterstützung bereits zum Zeitpunkt der Beschaffung nicht mehr gewährleistet war.

(728) Der Landesrechnungshof hat die Ablauforganisation im Energieministerium (Abt. 5) geprüft. Dabei stellte er beim Vorgang zur Aktualisierung der Projektzusammenarbeitsplattform haushaltsrechtliche und IT-fachliche Defizite fest, welche über den Ansatz einer Organisationsprüfung hinausgehen. Diese werden hier gesondert dargestellt.

Seit dem Jahr 2003 betreibt die Landesverwaltung eine Projektzusammenarbeitsplattform (PZ-Server), um einen Zugriff auf die Dokumente von Projektgruppen mit Mitgliedern innerhalb (auch ressortübergreifend) und außerhalb der Landesverwaltung zu ermöglichen. Auf der Plattform werden 82 Portale für die jeweiligen Projektbereiche bereitgestellt, auf die ca. 3.500 Benutzer einen Zugriff über das Internet nutzen.

Als technische Lösung basiert der PZ-Server auf dem SharePoint Server 2007 der Firma Microsoft. Bereits im Jahr 2012 kündigte der Hersteller an, dass die Unterstützung am 10. Oktober 2017 auslaufen wird.

Am 14. Dezember 2018 schloss das Energieministerium mit der DVZ Verträge für den Betrieb der neuen Projektzusammenarbeitsplattform und zur Migration der vorhandenen Daten. Ab 1. Dezember 2018 sollte begonnen werden, die Projektzusammenarbeitsplattform aufzubauen, um diese ab 1. Januar 2019 bereitzustellen. Die Migration der Inhalte sollte bis zum 31. August 2019 abgeschlossen sein. Technisch basiert diese Plattform weiterhin auf dem SharePoint Server, nun in der Version 2013, dessen Support bereits am 10. April 2018 ausgelaufen war.

1 Änderungsmanagement

(729) Bei der Aufstellung des Doppelhaushalts 2018/19 wurden Haushaltsmittel für den Betrieb des PZ-Servers, aber keine Mittel für die Konzeption und Umsetzung einer Nachfolgelösung veranschlagt.

Obwohl der Zeitpunkt für die notwendige Ablösung des bestehenden Systems auf der Basis von SharePoint Server 2007 (Lebenszyklusende) bekannt war und durch die DVZ M-V GmbH mehrfach und nachdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen wurde, hatte das Energieministerium so spät mit dem Projekt begonnen, dass eine bedarfsgerechte Veranschlagung auf der Basis einer sorgfältigen Ermittlung und Schätzung der Ausgaben nicht erfolgen konnte.

Das Energieministerium hatte durch sein spätes Reagieren die Risiken aufgrund von technischen Problemen beim Weiterbetrieb der bestehenden Lösung und von Sicherheitsvorfällen aufgrund nicht geschlossener Sicherheitslücken in Kauf genommen.

(730) Das Energieministerium teilte mit, dass Patches manuell durch die Share-Point-Administratoren eingespielt worden seien. Hierbei sei zyklisch geprüft worden, ob die Funktion des SharePoint Servers 2007 weiterhin gewährleistet gewesen sei. Der Zustand der Projektzusammenarbeitsplattform auf Basis des SharePoint Servers 2007 sei stabil gewesen und hätte ohne Störungen genutzt werden können. Sicherheitsrelevante Vorfälle hätten sich nicht ereignet.

(731) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Der Hersteller hat ab dem 10. Oktober 2017 keine Patches und Updates mehr zur Verfügung gestellt. Die Vorgehensweise des Energieministeriums entspricht nicht dem zwingend anzuwendenden IT-Grundschutz des BSI. Dass Sicherheitsvorfälle und funktionale Störungen ausgeblieben sind, belegt nichts Anderes. SharePoint Server 2007 hätte nach seinem Lebenszyklusende und der ausbleibenden Herstellerunterstützung (technischer Support, Fehlerbehebung, Sicherheitspatches) nicht mehr eingesetzt werden dürfen.

(732) Der Landesrechnungshof forderte, dass alle vom Energieministerium verantworteten IT-Verfahren im Rahmen eines systematischen IT-Controllings einer fortlaufenden kritischen Analyse auf etwaige Handlungsbedarfe unterzogen werden. Ein IT-Controlling ist wegen der Zuständigkeit des Energieministeriums für zentrale IT-Verfahren und Infrastrukturen von besonderer Bedeutung. Das Energieministerium sollte Vorsorge treffen, dass für die Umsetzung von entstehenden Handlungsbedarfen Mittel im Haushalt veranschlagt sind.

(733) Das Energieministerium teilte mit, dass im Februar 2020 die Aufbauorganisation der Abteilung 5 geändert worden sei und das neue Referat 500 ein IT-Life-Cycle-Management aufbauen werde.

(734) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium beabsichtigt, Maßnahmen zur Verbesserung der Organisation zu ergreifen. Diese Aufgabe ist bisher nicht im Geschäftsverteilungsplan (Stand: 1. März 2020) ausgewiesen.

2 Anforderungsmanagement

(735) Das Energieministerium hat fachliche und funktionale Anforderungen bei den Nutzern in der Landesverwaltung nicht erhoben.

Es hat – mit Ausnahme minimaler Vorgaben – keine konkreten Anforderungen an eine Nachfolgelösung in Form einer Anforderungsanalyse erarbeitet. Diese inhaltliche Lücke füllte die DVZ mit eigenen Betrachtungen.

(736) Der Landesrechnungshof forderte, dass das Energieministerium künftige IT-Maßnahmen ordnungsgemäß plant.

(737) Das Energieministerium teilte mit, dass im Februar 2020 die Aufbauorganisation der Abteilung 5 geändert worden sei und nunmehr das neue Referat 500 ein Anforderungsmanagement aufbauen werde. Dieses solle Anforderungen in ausschreibungsreifer Qualität erstellen und Kriterien zur Zielerreichung als Teil der Anforderungen definieren.

(738) Der Landesrechnungshof begrüßt die Planungen des Energieministeriums. Es hat hierfür die aufbau- und ablauforganisatorischen Voraussetzungen zu schaffen und interne Regeln festzulegen. Die fachlichen und funktionalen Anforderungen sind zukünftig bei den Nutzern systematisch zu erheben, zu bewerten und in einem Pflichtenheft zu definieren.

3 Informationssicherheit

(739) Als Mindestsicherheitsniveau ist in der Landesverwaltung der IT-Grundschutz des BSI festgelegt. Eine sachgerechte Gewährleistung der Informationssicherheit setzt voraus, dass der Schutzbedarf ermittelt wird.

(740) Das Energieministerium hatte vorab keine Schutzbedarfsfeststellung gem. des BSI-Standards 200-2 durchgeführt. Es ist ohne weitere Analyse von einem Schutzbedarf „normal“ ausgegangen.

Im August 2019 – nachdem mit der Einführung des Verfahrens begonnen worden war – betrachtete das Ministerium den Schutzbedarf ohne den Informationsverbund, die Rechtsgrundlagen der Fachaufgabe, die ein- und ausgehenden Schnittstellen und die zu verarbei-

tenden Daten im erforderlichen Umfang zu berücksichtigen. Es kam im Ergebnis erneut zum Schutzbedarf „normal“.

Die vorgelegte Schutzbedarfsfeststellung entspricht nicht der Methodik des BSI.

(741) Der Landesrechnungshof kritisierte, dass das Energieministerium den Schutzbedarf nicht gem. des verpflichtend anzuwendenden BSI-Standards 200-2 betrachtet hat. Es liegt somit nach wie vor keine Schutzbedarfsfeststellung vor. Es fehlt damit schon die Voraussetzung, geeignete technische und organisatorische Maßnahmen der Informationssicherheit in einem Sicherheitskonzept festzulegen. Das Energieministerium hat den Schutzbedarf fachgerecht festzustellen und entsprechende technische und organisatorische Maßnahmen im Sicherheitskonzept festzulegen und umzusetzen.

4 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

(742) Gemäß § 2 Abs. 1 DVZ-Gesetz M-V obliegt der DVZ ein Beratungsauftrag gegenüber der Landesverwaltung. Das Energieministerium beauftragte auf dieser Grundlage die DVZ, eine Nachfolgelösung zu planen und dabei mindestens eine Alternative zu SharePoint darzustellen. Die DVZ M-V GmbH verglich dazu SharePoint mit fünf alternativen Lösungen.

Die durchgeführte Kostenbetrachtung war methodisch fehlerhaft. So wurden z. B. unterschiedliche Kriterienkataloge angewendet, so dass die Vergleichbarkeit der untersuchten Lösungen nicht gegeben war. Für eine betrachtete Lösung wurden Lizenzkosten angesetzt, die anhand des Lizenzmodells des Herstellers nicht nachvollzogen werden konnten. Bei einer anderen Lösung wurden die Supportkosten auf die geschätzte Nutzerzahl hochgerechnet, obwohl der Anbieter für höhere Nutzerzahlen Sonderpreise anbietet, die aber durch die DVZ M-V GmbH nicht angefragt wurden.

Eine ergebnisoffene Prüfung der Alternativen fand nicht statt. Die Parameter wurden so festgelegt, dass im Ergebnis SharePoint als kostengünstigste Variante ermittelt werden konnte.

(743) Der Landesrechnungshof kritisierte, dass das Energieministerium seine Entscheidung auf einen methodisch fehlerhaften Kostenvergleich stützte. Es hat die methodischen Schwächen nicht hinterfragt.

Da der durch die DVZ M-V GmbH vorgelegte Kostenvergleich aufgrund der methodischen Mängel als Entscheidungsgrundlage für das Energieministerium ungeeignet war und in der Folge zu einer unwirtschaftlichen Entscheidung führte, kritisiert der Landesrechnungshof, dass die DVZ M-V GmbH ihrem Beratungsauftrag nicht ordnungsgemäß nachgekommen ist.

(744) Zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit sind gemäß § 7 LHO durch das Energieministerium entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hatte das Energieministerium nicht durchgeführt. Es hat auf die Migrationsbetrachtungen und die Kostenschätzungen der DVZ M-V GmbH verwiesen.

Die durch die DVZ M-V GmbH durchgeführte Kostenbetrachtung erfüllte nicht die Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gem. § 7 LHO.

(745) Der Landesrechnungshof kritisierte, dass das Energieministerium keine eigene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt und die Wirtschaftlichkeit der ausgewählten Lösung gem. § 7 LHO nicht nachgewiesen hatte.

(746) Das Energieministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es auf der Grundlage der Betrachtungen durch die DVZ M-V GmbH davon ausgegangen sei, dass es sich bei SharePoint 2013 um die wirtschaftlichste Lösung gehandelt habe.

(747) Der Landesrechnungshof kritisiert, dass das Energieministerium seine Entscheidung auf eine unzureichende Entscheidungsgrundlage stützte und keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt hat. Es konnte die Wirtschaftlichkeit nicht belegen.

5 Haushaltsmittel

(748) Zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses 2018 waren Haushaltsmittel in dem für die Vertragserfüllung notwendigen Umfang nicht veranschlagt. Es lag somit keine Ermächtigung durch den Haushaltsplan vor, diese Verpflichtungen für Ausgaben im Haushaltsjahr 2019 einzugehen. Aufgrund der fehlenden Deckung hätte die Zeichnung der Verträge nicht erfolgen dürfen. Dieses Vorgehen verstößt gegen § 3 Abs. 1 LHO.

Der Landesrechnungshof forderte, dass Verträge erst geschlossen werden, wenn der Mittelbedarf haushaltsrechtlich abgesichert ist.

(749) Das Energieministerium bestätigte die Feststellung. Durch organisatorische Maßnahmen sei sichergestellt worden, dass vergleichbare Vorgänge zukünftig vor der Unterzeichnung der Beauftragten für den Haushalt vorgelegten würden.

(750) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht des Energieministeriums.

6 Empfehlungen und Folgerungen

(751) Aufgrund der festgestellten Mängel empfahl bzw. forderte der Landesrechnungshof:

- die weitere Migration auf SharePoint 2013 auszusetzen,
- die fachlichen und funktionalen Anforderungen der Landesverwaltung zu erheben und ressortübergreifend abzustimmen,

- unter Berücksichtigung von Datenschutz und Informationssicherheit den Schutzbedarf zu ermitteln sowie technische und organisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung des Schutzbedarfes festzulegen und umzusetzen,
- anforderungsgerechte Lösungen zu erarbeiten und
- eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gem. § 7 LHO durchzuführen.

(752) Das Energieministerium hat hierzu nur teilweise Stellung genommen. Es hat ausgeführt, dass es davon ausgehe, dass die beschaffte Lösung dem IT-Grundschutz entspreche und die wirtschaftlichste Lösung sei. Einen Nachweis hierfür hat es nicht erbracht.

(753) Der Landesrechnungshof bleibt bei seinen Forderungen und Empfehlungen.

(754) Das Energieministerium hat ein Produkt beschafft, für das die grundlegende Herstellerunterstützung ausgelaufen ist. Eine regelmäßige Fehlerbehebung und technische Weiterentwicklung erfolgt nicht mehr. In Einzelfällen stellt der Hersteller zwar noch sicherheitskritische Updates bereit, wenn er bekanntgewordene Sicherheitslücken als kritisch einschätzt. Eine systematische Überprüfung der Software auf Schwachstellen und Sicherheitslücken erfolgt herstellerseitig aber nicht mehr. Daher steigt das Risiko, dass Sicherheitslücken nicht rechtzeitig durch den Hersteller erkannt und geschlossen bzw. Schwachstellen vom Hersteller als nicht sicherheitskritisch eingestuft und daher nicht behoben werden. Zudem können nicht mehr behobene Schwachstellen zu funktionalen Einschränkungen beim Produkt führen.

Der Landesrechnungshof kritisierte, dass das Energieministerium aufgrund des ausgelaufenen grundlegenden Supports ein Produkt beschaffte, welches unter Beachtung der Anforderungen aus Datenschutz und IT-Grundschutz nicht rechtmäßig betrieben werden konnte und daher nicht hätte eingesetzt werden dürfen. Damit verstieß das Energieministerium gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gem. § 7 LHO, dem Landeshaushalt könnte ein Schaden entstanden sein.

(755) Das Ministerium führte aus, dass es nicht davon ausgehe, dass dem Landeshaushalt ein Schaden entstanden sei. Die beschaffte Lösung entspreche dem IT-Grundschutz und sei die wirtschaftlichste Lösung. Insbesondere habe die DVZ M-V GmbH mit dem Hersteller Verträge zur Lizenzierung einschließlich zusätzlicher Leistungen innerhalb des jeweiligen Lizenzierungsmodells sowie einen Rahmenvertrag für Unterstützungsleistungen geschlossen. Das Einspielen von Sicherheitsupdates sei bis zum 11. April 2023 gesichert.

(756) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Die vertraglichen Vereinbarungen sind nicht geeignet, einen rechtmäßigen Betrieb des Verfahrens zu gewährleisten, da sie den Betrieb über das Ende des Lebenszyklusses hinaus nicht abdecken. Die Notwendig-

keit, ergänzende Verträge abschließen zu müssen, stellt zudem die Wirtschaftlichkeit der Entscheidung in Frage. Mit dem erweiterten Support ab dem 11. April 2018 bietet Microsoft eine minimale Unterstützung an, bei der lediglich für die aus Sicht des Herstellers kritischsten Probleme Fehlerkorrekturen bereitgestellt werden. Diese Form der Unterstützung ist deutlich reduziert gegenüber dem Standardsupport. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist das Risiko einer eingeschränkten Herstellerunterstützung gesondert zu bewerten. Kann das Ministerium nicht die Nachweise erbringen, dass das Verfahren rechtmäßig betrieben werden kann, ist der Verfahrensbetrieb einzustellen.

Dass das Energieministerium in 2019 ein Produkt beschaffte, welches – wenn überhaupt – maximal bis zum 11. April 2023 betrieben werden darf, belegt die Unwirtschaftlichkeit der Entscheidung. Zum einen bekommt das Land für den Lizenzpreis nur noch eine minimale Unterstützung, zum anderen muss das Energieministerium bereits nach einem produktivem Einsatz von weniger als 3,5 Jahren ein Nachfolgeverfahren beschaffen.

Das Ministerium hat, auch unter Berücksichtigung von notwendigen Folgeausgaben z. B. für die bereits jetzt notwendige Migration auf eine neuere Version von SharePoint, zu untersuchen, welche zusätzlichen Ausgaben dem Landeshaushalt im Vergleich zu einer anderen Lösung entstanden sind.

16 Abrechnung von städtebaulichen Sanierungsgebieten

Die Beseitigung von städtebaulichen Missständen in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet soll spätestens nach 15 Jahren abgeschlossen sein. Etwa 25 Jahre nach Beginn der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern waren von den bis 2017 festgelegten 187 Sanierungs- und Entwicklungsgebieten lediglich 16 mit Bescheid förderrechtlich schlussgerechnet. In vielen Fällen waren die städtebaulichen Ziele bereits erreicht. Abgerechnet wurden überwiegend Sanierungsgebiete mit seit längerem ausfinanzierten Erschließungsmaßnahmen in Gemeinden mit wenigen hundert Einwohnern.

Im zeitlichen Ablauf der städtebaulichen Maßnahmen über viele Jahre ist nach den Städtebauförderungsrichtlinien ein mehrstufiges Verfahren der Verwendungsnachweisführung und -prüfung vorgesehen. Trotz Einführung und Evaluierung eines Stichprobenverfahrens konnte keine kontinuierliche Bearbeitung erreicht und keine zufriedenstellende Aufarbeitung der Rückstände gewährleistet werden.

(757) Das Land gewährt nach Maßgabe der Bestimmungen des BauGB¹⁷⁷, entsprechender Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern, der StBauFR¹⁷⁸ und der VV zu § 44 LHO grundsätzlich Zuwendungen für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in räumlich begrenzten Gebieten. Das LFI M-V prüft für den Bereich der Städtebauförderung die zweckentsprechende Verwendung der Mittel. Nach Ende des Zuwendungszeitraumes erstellt die Gemeinde¹⁷⁹ den Verwendungsnachweis in Form der Schlussabrechnung.

(758) Gegenstand der Abrechnung (Verwendungsnachweisführung) in der Städtebauförderung ist grundsätzlich die städtebauliche Gesamtmaßnahme. Im zeitlichen Ablauf der Gesamtmaßnahme wird nach Einzelmaßnahmenabrechnung, Zwischenabrechnung und Schlussabrechnung unterschieden. Hieraus ergibt sich ein dreistufiges Prüfverfahren für die Verwendungsnachweisführung.

(759) Gemäß §§ 136 Abs. 1, 142 Abs. 1 und 149 Abs. 4 BauGB sind die städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen zügig, zweckmäßig und innerhalb eines absehbaren Zeitraumes durchzuführen. Die Sanierung soll die Frist von 15 Jahren nicht überschreiten (§ 142 Abs. 3 Satz 3 BauGB).

¹⁷⁷ Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017, BGBl. I S. 3634.

¹⁷⁸ Städtebauförderungsrichtlinien des Landes Mecklenburg-Vorpommern (StBauFR) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Oktober 2011, AmtsBl. M-V, S. 929.

¹⁷⁹ Die Gemeinden bedienen sich dabei regelmäßig der von ihnen beauftragten Sanierungsträger.

(760) Nach Angaben der Landesregierung im Jahre 2012 wurden bis zu diesem Zeitpunkt keine Gesamtmaßnahmen in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten abgeschlossen.¹⁸⁰ Der Landesrechnungshof hat schwerpunktmäßig untersucht, ob die Gemeinden mehr als 25 Jahre nach Beginn der Förderung diese städtebaulichen Maßnahmen in Teilen oder vollständig abgerechnet haben. Darüber hinaus hat er geprüft, aus welchen Gründen eine Abrechnung bisher unterblieben ist.

1 Stand der Abrechnung der Gesamtmaßnahmen

(761) Städtebauliche Missstände im Sinne des § 136 BauGB liegen in den meisten Sanierungsgebieten – insbesondere in den kleineren, seit vielen Jahren nicht mehr geförderten Gemeinden – nicht mehr vor. Viele Gesamtmaßnahmen galten seit längerem als „ausfinanziert“. Die Schlussabrechnung der Maßnahmen erfolgte nicht zeitgerecht.

(762) Von den 187 förmlich festgelegten Sanierungs- und Entwicklungsgebieten (Gesamtmaßnahmen) wurden bis zum 31. Dezember 2017 lediglich 16 mit Bescheid zur Schlussabrechnung schlussgerechnet. Dies sind Gemeinden mit einigen hundert Einwohnern. Ihre Gesamtmaßnahmen umfassen häufig die gesamte Ortslage und sind größtenteils Erschließungsmaßnahmen.

(763) Das Ministerium hat am 3. April 2020 eine Auflistung vorgelegt, nach der zum 31. Dezember 2017 bereits 36 Maßnahmen schlussgerechnet waren.

(764) Der Landesrechnungshof merkt an, dass die 20 zusätzlich vom Ministerium aufgelisteten Maßnahmen entweder vor förmlicher Festsetzung eines Sanierungsgebiets wieder beendet oder erst in den Jahren 2018 bis 2020 mit Bescheid schlussgerechnet worden sind.

(765) Um die Gemeinden zu einer schnelleren Abrechnung zu bewegen, teilte das Wirtschaftsministerium¹⁸¹ ihnen den Termin für die anstehende Schlussabrechnung mit. 56 aller insgesamt aufgeforderten Gemeinden beantragten daraufhin beim Ministerium die Verschiebung des Stichtages und damit der Vorlagefrist zur Schlussabrechnung. Das Ministerium genehmigte 42 dieser Anträge (75 %). Als objektive und nachvollziehbare Begründung eines Verlängerungsantrages sah das Ministerium beispielsweise gerade begonnene Einzelmaßnahmen oder in den Jahresscheiben (fünf Jahre) bewilligte, noch zur Verfügung stehende Städtebaufördermittel an, die auf Grund der vorgesehenen Abrechnungsfristen dann nicht mehr hätten eingesetzt werden können.

¹⁸⁰ Drs. 6/536 vom 18. April 2012, Kleine Anfrage der Abgeordneten Regina Lück, Fraktion DIE LINKE „Erhebung von Ausgleichsbeträgen“ und Antwort der Landesregierung.

¹⁸¹ Gemeint ist im nachfolgenden Text das jeweils zuständige Ministerium.

Einige Gemeinden erstellten auch nach Ablauf der verlängerten Vorlagefrist keine Schlussabrechnung.

(766) Viele Gemeinden strebten einen Abschluss der Gesamtmaßnahmen nicht konsequent an und missachteten auch die Aufforderung des Ministeriums zur Abgabe der Schlussabrechnung. Sie erwarteten u. a., weitere Mittel bewilligt zu bekommen, legten ihre Sanierungsziele kreativ aus oder schätzten die eigenen Finanzspielräume unrealistisch ein.

(767) Der Landesrechnungshof hat empfohlen, abrechnungspflichtigen Gemeinden die Förderung neuer Sanierungsgebiete grundsätzlich nur nach erfolgter Abrechnung nicht mehr geförderter Gesamtmaßnahmen in Aussicht zu stellen. Der Stichtag der Schlussabrechnung darf nicht durch spät begonnene Sanierungsmaßnahmen verschoben werden. Er hat darauf hingewiesen, dass das Risiko von Rückforderungen verringert wird, wenn die Gemeinde ihre Zwischenabrechnung und Einzelmaßnahmenabrechnung zeitnah zur Prüfung vorlegt und das LFI M-V die Zwischenabrechnung und Einzelmaßnahmenabrechnung zeitnah prüft.

(768) Das Ministerium muss dafür Sorge tragen, dass die Gemeinden zukünftig bei Beschlüssen über Sanierungssatzungen Durchführungsfristen von nicht mehr als 15 Jahren festlegen (§ 142 Abs. 3 Satz 3 BauGB).

(769) Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es die Sanierungsträger der Gemeinden immer wieder zur zügigen Umsetzung der Maßnahmen angemahnt habe. Die Einschätzung zur Zielerreichung läge in der Hoheit der Kommunen. Sie hätten ihre Prioritätenliste vorgelegt und diese mit dem Ministerium abgestimmt. Durch diese Abstimmung sei auch die Überprüfung der weiteren Förderwürdigkeit erfolgt.

Der Grundsatz, alte Gesamtmaßnahmen abzurechnen, bevor neue begonnen werden, würde verfolgt. Aufgrund der aktuell guten finanziellen Situation der Städtebauförderung im Land hätten auch neue Gesamtmaßnahmen aufgenommen werden können. Grundsätzlich sei der Aussage, dass die Abrechnung nicht durch spät begonnene Sanierungsmaßnahmen verschoben werden solle, zuzustimmen. Die Auffassung, zukünftig eher kleinere Gesamtmaßnahmen aufzunehmen, werde grundsätzlich geteilt. Die Strategie habe sich bereits dahingehend geändert.

Auf die gesetzliche Verpflichtung zur Aufhebung von Sanierungssatzungen aus der Zeit vor dem Jahr 2007 werde hingewiesen. Allerdings sei hier auch die Möglichkeit gegeben, die Durchführungsfrist zu verlängern, wenn für neue Einzelmaßnahmen sonst keine andere Fördermöglichkeit bestünde.

(770) Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, trotz der aktuell guten finanziellen Situation in der Städtebauförderung bei der Aufnahme von neuen Gesamtmaß-

nahmen die zügige Umsetzung der Maßnahmen und den zeitnahen Abschluss der Gesamtmaßnahme nicht aus den Augen zu verlieren. Eine Verlängerung der Durchführungsfrist von 15 Jahren ist bei den Satzungen aus der Zeit vor dem Jahr 2007 nicht möglich. Diese Satzungen enthalten keine Durchführungsfristen, die verlängert werden könnten.

2 Zwischenabrechnungen

(771) Die jährliche Zwischenabrechnung der Gemeinde als fortgeschriebene Gesamtdarstellung der sanierungsbedingten Einnahmen und Ausgaben dient als Zwischenverwendungsnachweis im Sinne der LHO. Bis zum Abschluss der städtebaulichen Gesamtmaßnahme haben die Gemeinden dem LFI M-V als Prüfbehörde jährlich eine Zwischenabrechnung mit dem Stand 31. Dezember des Vorjahres vorzulegen.

(772) Seit 2010 berichtet das LFI M-V dem Ministerium halbjährlich über den Bearbeitungsstand der Zwischenabrechnungen. Die Anzahl der Zwischenabrechnungen, die hätten vorliegen müssen, ist nicht bekannt. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes sind im Zeitraum zwischen den Jahren 2010 und 2017 jährlich zwischen 115 und 199 Zwischenabrechnungen im LFI M-V eingegangen. Die Anzahl der in diesem Zeitraum jährlich beschiedenen Zwischenabrechnungen schwankte zwischen 147 und 265 Zwischenabrechnungen. Trotz der Einführung eines Stichprobenerlasses im Jahr 2007 und weiteren Vereinfachungen war die Anzahl der noch offenen Zwischenabrechnungen mit 479 im Jahr 2017 weiterhin sehr hoch. Die späte Prüfung von Zwischenabrechnungen hat erheblichen Aufwand auch bei den Gemeinden und ihren Sanierungsträgern verursacht.

(773) Das LFI M-V unterhält kein Mahnsystem. Da viele Zwischenabrechnungen noch erstellt und dem LFI M-V vorgelegt werden müssen, wird sich der Rückstau unbearbeiteter Zwischenabrechnungen beim LFI M-V voraussichtlich zukünftig noch verstärken.

(774) Die Gemeinden haben vor allem gegen Bescheide zu Zwischenabrechnungen, in denen längere Zeiträume – bis zu zehn Jahren – zusammengefasst worden waren, Widerspruch eingelegt. Diese Widersprüche sind vom LFI M-V aus den unterschiedlichsten Gründen erst nach längerer Zeit (bis zu elf Jahre) beschieden worden. Sowohl das LFI M-V als auch die widersprechende Gemeinde können im Einzelfall hierfür Ursachen gesetzt haben.

(775) Auf Grund der langen Dauer der Widerspruchsverfahren hatten die Gemeinden über einen Zeitraum von z. T. mehr als 15 Jahren keine Gewissheit über die förderrechtliche Anerkennung zumindest eines Teils der in der Zwischenabrechnung ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben. Damit waren sie dem Risiko ausgesetzt, dass förderrechtlich nicht anerkannte Ausgaben anfallen. Dieser Umstand erschwerte eine zeitnahe Steuerung der städtebaulichen Sanierung.

(776) Das Ministerium teilte mit, dass den Gemeinden bereits mit den Prüfentscheidungen zu den Zwischenabrechnungen die förderfähigen und nicht förderfähigen Ausgaben mitgeteilt würden. Nach der im Widerspruchsverfahren durchzuführenden Rechts- und Zweckmäßigkeitprüfung habe es in der Regel seine Prüfentscheidungen im Hinblick auf die Förderfähigkeit der Ausgaben bestätigt.

(777) Der Landesrechnungshof merkt hierzu an, dass die Gemeinden erst im verwaltungsgerichtlichen Rechtsstreit Gewissheit darüber erhalten können, ob die Zwischenabrechnungen korrekt erstellt worden sind.

(778) Nicht zweckgerecht verausgabte Städtebaufördermittel sind unverzüglich dem städtebaulichen Treuhandvermögen zu erstatten und können nach Schlussabrechnung der Gesamtmaßnahme nicht mehr für Maßnahmen der städtebaulichen Sanierung im Rahmen der Städtebauförderung eingesetzt werden. Die Höhe der Rückforderungen gegen einzelne Gemeinden lag zwischen rd. 980 Euro und rd. 228.000 Euro. Nur bei zeitnaher Prüfung der Zwischenabrechnungen durch das LFI M-V hat die Gemeinde die Möglichkeit, die nicht zweckgerecht verausgabten Städtebaufördermittel dem Treuhandkonto so rechtzeitig zu erstatten, dass sie für weitere Städtebaumaßnahmen eingesetzt werden können.

(779) Der Landesrechnungshof hat gefordert, dass sich das LFI M-V einen Überblick über die Anzahl der jährlich einzureichenden Zwischenabrechnungen verschafft. Das Ministerium sollte in Abstimmung mit dem LFI M-V ein Mahnsystem erarbeiten und bei grober Missachtung der Vorlagefrist geeignete Sanktionen aussprechen.

(780) Im Hinblick auf die lange Verfahrensdauer der Widerspruchsverfahren sollte das Ministerium prüfen, worin dies begründet ist und welche Möglichkeiten der Beschleunigung bestehen.

(781) Das Ministerium hat mitgeteilt, dass vor dem Hintergrund des Stichprobenerlasses, weiterer Vereinfachungen sowie der Aufstockung der Prüfgruppe in 2018 bereits eine Steigerung der Fallzahlen erreicht worden sei. Im Rahmen der Personalplanung für die Wirtschaftspläne der Folgejahre werde beim LFI M-V auch die Anzahl der erwarteten Zwischenabrechnungen/Schlussabrechnungen berücksichtigt.

Die Fristen für die Bearbeitung der Zwischenabrechnung würden nicht ausschließlich vom LFI M-V, sondern auch von der Qualität der vorgelegten Zwischenabrechnung und den unvollständigen Zuarbeiten der Gemeinden abhängen.

Außerdem sei zu berücksichtigen, dass die Gesamtmaßnahme unter Verwendung anderer Einnahmen wie Ausgleichsbeträgen, Grundstückserlösen und Fördermitteln anderer Zuwendungsgeber fortgeführt werden könnte.

Die Notwendigkeit eines ständigen Mahnsystems werde nicht gesehen. Es sei vor einigen Jahren bereits ein regelmäßiges Mahnsystem installiert worden. Die Einreichung der Zwischenabrechnung sei durch das Mahnsystem nicht beschleunigt worden. Alle Sanierungsträger hätten berichtet, dass Zwischen- und Schlussabrechnungen bei den Rechnungsprüfungsämtern lägen. Deshalb sei das Mahnsystem nach ca. zwei Jahren wieder eingestellt worden. Jahrelang überfällige Zwischenabrechnungen sowie verspätete Schlussabrechnung würden bei den Zuwendungsempfängern aber angemahnt.

Die Festlegung von Schlussabrechnungsterminen hätte sich fördernd auf den Abschluss der Widerspruchsverfahren ausgewirkt.

Gemeinden, die ihrer Pflicht zur Förderung des Verfahrens nicht nachkämen, bekämen den Hinweis, dass nach Ablauf der Frist nach Aktenlage entschieden werde. Weitere Möglichkeiten der Beschleunigung würden geprüft.

(782) Der Landesrechnungshof merkt hierzu an, dass das Ministerium offenbar die Sichtweise der Auftragnehmerin LFI M-V übernimmt, wenn es auf Qualitätsmängel der Zwischenabrechnung und der Zuarbeiten von Sanierungsträgern und Zuwendungsempfängern hinweist.

Das Ministerium sollte in Abstimmung mit dem LFI M-V Maßnahmen ergreifen, die eine zeitnahe Bearbeitung der Zwischenabrechnung sicherstellen. Es sollte weiterhin darauf einwirken, dass das LFI M-V die ihm übertragenen Aufgaben im Rahmen der Städtebauförderung uneingeschränkt erfüllt. Für den Landesrechnungshof ist die Bereitstellung des erforderlichen Personals durch das LFI M-V hierfür eine Grundvoraussetzung.

Das Ministerium und das LFI M-V halten ein Mahnsystem offenbar durchaus für notwendig, sonst wäre keines installiert worden. Die Abschaffung des Mahnsystems hätte das Ministerium nicht zulassen dürfen.

(783) Das Ministerium hat mitgeteilt, dass der Prüfungsstau bei den Rechnungsprüfungsämtern zwischenzeitlich weitgehend behoben worden sei. Es werde die erneute Einführung eines Mahnsystems mit dem LFI M-V besprechen.

(784) Der Landesrechnungshof begrüßt die Ankündigung des Ministeriums. Auf ein Mahnsystem sollte nicht verzichtet werden, auch wenn bei dem LFI M-V möglicherweise hierdurch Mehraufwand entstehen könnte.

3 Einzelmaßnahmenabrechnung

(785) Die Schlussabrechnung setzt grundsätzlich voraus, dass alle Einzelmaßnahmen eine Einzelmaßnahmenabrechnung haben, die zuwendungsrechtlich geprüft und abschließend

beschrieben worden ist. Das LFI M-V übermittelte dem Ministerium den Stand der Prüfung von Einzelmaßnahmenabrechnungen.

Von den 3.861 insgesamt vorliegenden Einzelmaßnahmenabrechnungen sind 727 noch nicht abgeschlossen. Das entspricht rd. 19 % aller Vorgänge. Insgesamt sind zudem 614 Einzelmaßnahmenabrechnungen unbearbeitet. Das entspricht rd. 16 % aller Vorgänge.

Das Ministerium hatte die Angaben des LFI M-V zum Bearbeitungsstand der Einzelmaßnahmenabrechnungen zur Kenntnis genommen, obwohl nicht erkennbar war, ob die Gemeinden dem LFI M-V diese Abrechnungen fristgerecht (innerhalb eines Jahres nach Fertigstellung der Maßnahme) vorgelegt haben und die Bearbeitung im LFI M-V zeitnah erfolgte. Es konnte den Stand der Abarbeitung der Vorgänge insofern nicht sicher einschätzen und hat deshalb keine Möglichkeit, lenkend einzuwirken.

(786) Der Landesrechnungshof hatte angeregt, dass das Ministerium in Zusammenarbeit mit dem LFI M-V durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge tragen sollte, dass der derzeitige Bearbeitungsstand bei der Prüfung der Einzelmaßnahmenabrechnung verbessert wird.

(787) Das Ministerium hat mitgeteilt, es könne die Auffassung des Landesrechnungshofes nicht nachvollziehen. Die Bearbeitungszeiten hätten sich reduziert. Im Jahr 2018 hätten wegen der genehmigten und umgesetzten Erhöhung der Mitarbeiterkapazitäten unter Anwendung der Verfahrenserleichterungen auch dementsprechend mehr Einzelmaßnahmenabrechnungen abgeschlossen werden können. Im Jahr 2019 würden voraussichtlich zusätzliche 1,4 Mitarbeiterkapazitäten für die Bearbeitung von Einzelmaßnahmenabrechnungen eingesetzt werden können. Das Ministerium prüfe in Zusammenarbeit mit dem LFI M-V regelmäßig Verbesserungsmöglichkeiten zum Bearbeitungsstand der Einzelmaßnahmenabrechnungen.

(788) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass in 2018 ein Personalaufwuchs beim LFI M-V erfolgte. Das Ministerium muss sich jedoch fragen lassen, warum es seine Behauptung, es seien in 2018 „*dementsprechend mehr EVN abgeschlossen*“ worden, nicht zahlenmäßig unterlegt.

(789) Das Ministerium hat das LFI M-V im November 2019 gebeten, die jährliche Statistik zu den geprüften Abrechnungen und Einzelmaßnahmenabrechnungen zukünftig um eine Angabe zu ergänzen, welche Mitarbeiterkapazitäten im jeweiligen Jahr zur Verfügung standen.

(790) Der Landesrechnungshof begrüßt die Ankündigung des Ministeriums. Die Angaben zu den Mitarbeiterkapazitäten werden für das Vertragscontrolling des Ministeriums benötigt. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Personalplanung des LFI M-V zukünftig mit der Aufgabenerfüllung korreliert.

Querschnittsprüfung

17 Ordnungsmäßigkeit ausgewählter Personalausgaben: Trennungsgeld

Die geprüften Trennungsgeldvorgänge wiesen eine materielle Fehlerquote von 65,5% (144 Fälle) auf. Zuzüglich der formalen Fehler führt dies zu einer Fehlerquote von 99 %. Wesentliche Ursachen waren die komplizierten und teilweise schwer verständlichen Rechtsvorschriften, die nicht anwenderfreundlichen und teilweise fehlerhaften bzw. veralteten Formulare und unvollständige Angaben in den Personalverfügungen. Ein einheitliches Verwaltungsverfahren bei den trennungsgeldbearbeitenden Dienststellen war nicht festzustellen.

In den Geschäftsbereichen des Justizministeriums und des Innenministeriums waren die Zuständigkeiten für die Trennungsgeldbearbeitung nicht rechtskonform übertragen worden.

In den geprüften Stellen erfolgte keine Prüfung der Trennungsgeldbearbeitung durch interne Revisionen.

1 Materielle Feststellungen

(791) Der Landesrechnungshof prüfte die Ordnungsmäßigkeit der Trennungsgeldzahlungen im Haushaltsjahr 2018. Für dieses Jahr wurden über alle Einzelpläne bei den einschlägigen Titeln der Gruppe 453 Ausgaben i. H. v. rd. 837.000 Euro für 1.742 Buchungsfälle geleistet. Aus den von den Ressorts gemeldeten 530 Personalfällen für das Jahr 2018 wurde eine qualifizierte Stichprobe gezogen und 220 Vorgänge in 19 Behörden geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren neben der Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen, die Vollständigkeit der Aktenführung und die einheitliche Anwendung der gesetzlichen Vorschriften durch die Behörden. Ebenfalls erhoben wurde die Ausgestaltung der internen Revision in den geprüften Stellen hinsichtlich der Zahlung von Trennungsgeld.

(792) Die Gesamtfehlerquote (formelle und materielle Fehler) betrug 99 %. Der Landesrechnungshof stellte in 144 Fällen der Stichprobe materielle Bearbeitungsfehler fest. Dies entspricht einer Fehlerquote von 66 % (vgl. Tabelle 25). In einigen Dienststellen lag die Fehlerquote bei 100 %.

Tabelle 25: Geprüfte Zahlfälle, Anzahl materieller Fehler und Fehlerquote

Geprüfte Stelle	Erhebungsstelle	Zahlfälle	davon fehlerhaft	Fehlerquote
Innenministerium	FHöVPR	46	30	65%
	PI Anklam	14	6	43%
	PI Stralsund	9	7	78%
	PI Neubrandenburg	2	1	50%
	PP Neubrandenburg	12	8	67%
	PI Ludwigslust	1	1	100%
	PI Schwerin	1	1	100%
	PI Rostock	2	2	100%
	PP Rostock	5	5	100%
	LWSPA	3	3	100%
	LBPA	1	0	0%
	LKA	6	5	83%
	LPBK	4	1	25%
	Justizministerium	Oberlandesgericht	13	11
Bildungsstätte Justizvollzug		4	4	100%
Finanzministerium	Landesamt für Finanzen Abteilung 2	77	40	52%
	Landesamt für Finanzen Abteilung 3	20	19	95%
Gesamt		220	144	65%

Quelle: Eigene Berechnungen.

(793) Die Bearbeitungsfehler hatten nicht immer finanzielle Auswirkungen. Die Berechnung des Deckelungsbetrages war häufig fehlerhaft und erfolgte ohne Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu dieser Thematik. Die Kürzung des Tagegeldes war insbesondere bei Beamten im Schichtdienst fehlerhaft. Die Berechnung des Zeiträume für die Familienheimfahrten wurde in einigen Fällen nicht korrekt durchgeführt, was dazu führte, dass zu viel oder zu wenig Reisebeihilfe gewährt wurde. Die Gewährung der erhöhten Wegstreckenentschädigung bei täglicher Rückkehr erfolgte in mehreren Fällen ohne tiefgreifende Prüfung des Sachgrundes. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Landesreisekostengesetz (VV LRKG M-V) wurde hier nicht ausreichend beachtet. Die Fehler traten zu Lasten des Landeshaushalts, aber auch zum Nachteil der Berechtigten auf. Insgesamt geht der Landesrechnungshof bei den geprüften Fällen von Überzahlungen in Höhe von 33.250 Euro und Minderzahlungen von 3.330 Euro aus.

(794) Der Landesrechnungshof identifizierte als wesentliche Ursachen die komplizierten und teilweise schwer verständlichen Rechtsvorschriften und die nicht anwenderfreundlichen Formulare. Darüber hinaus war ein einheitliches Verwaltungsverfahren in den verschiedenen Behörden nicht festzustellen, selbst innerhalb der Ressorts gab es Unterschiede bei der Be-

arbeitung durch die nachgeordneten Behörden. Geeignete Fortbildungen zu dieser Thematik wurden nicht angeboten.

(795) Der Landesrechnungshof empfahl dem Finanzministerium dringend, die gesetzlichen Grundlagen zu überarbeiten, zu straffen und zu harmonisieren. Er wies daraufhin, dass die in vielen Teilen wesentlich einfacher und unstrittiger gestaltete Trennungsgeldverordnung des Bundes als Anregung für eine Änderung dienen sollte. Der Landesrechnungshof empfahl den Behörden, die fehlerhaften Vorgänge zu prüfen und ggf. Rückforderungen oder Nachzahlungen zu veranlassen.

(796) Das Finanzministerium teilte mit, dass noch in diesem Jahr eine Überarbeitung der Verordnung über das Trennungsgeld und Abordnungen im Inland (Trennungsgeldverordnung – TGVO M-V)¹⁸² angedacht sei und dabei auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Berücksichtigung finden solle. Die gesondert aufgeführten Einzelfälle seien durch das Landesamt für Finanzen (LAF) geprüft und die Bescheide bei Notwendigkeit abgeändert worden. Ebenso seien Rückforderungen oder Auszahlungen von Leistungen eingeleitet worden. Das Finanzministerium sei bestrebt, die aufgezeigten Mängel bzw. Fehler schnellstmöglich zu korrigieren und die gesamte Bearbeitung des Trennungsgeldes zu optimieren.

(797) Auch das Justizministerium und das Innenministerium sprachen sich für eine Überarbeitung der Vorschriften und Formulare aus. Die Einzelfälle in den Ressorts sollen geprüft und ggf. Rückforderungen veranlasst werden.

(798) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht des Finanzministeriums, die Trennungsgeldverordnung noch in diesem Jahr zu überarbeiten.

2 Formelle Feststellungen

2.1 Zuständigkeiten für die Gewährung von Trennungsgeld

(799) Die Zuständigkeiten für die Berechnung und Anweisung von Trennungsgeld waren auf viele Behörden in verschiedenen Ressorts verteilt und bei der Trennungsgeldbearbeitung bei Beamten auf Widerruf durch die Bildungsanstalt für den Justizvollzug (BJV), das Oberlandesgericht (OLG) und die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege (FHöVPR M-V) nicht rechtskonform übertragen worden.

(800) Der Landesrechnungshof empfahl dem Innenministerium und dem Justizministerium, die Zuständigkeiten für die Festsetzung und Zahlung von Trennungsgeld der Widerrufsbe-

¹⁸² GVOBl. M-V 1998, S. 608.

amten in ihren Geschäftsbereichen rechtskonform zu regeln. Er empfahl dem Finanzministerium, im Zuge der Anpassung der Bezügezuständigkeitslandesverordnung (BezügeZustLVO M-V)¹⁸³ zu prüfen, ob eine landesweite zentrale Bearbeitung des Trennungsgeldes für alle Beteiligten erfolgen kann.

(801) Das Justizministerium und das Finanzministerium teilten mit, sie folgten den Empfehlungen.

(802) Das Innenministerium nahm zur fehlenden Übertragung der Zuständigkeiten für die Bearbeitung der Trennungsgeldvorgänge der Widerrufsbeamten auf die FHöVPR M-V nicht Stellung.

(803) Der Landesrechnungshof begrüßt die Prüfung einer zentralen Bearbeitung der Trennungsgeldvorgänge durch das LAF. Er begrüßt weiterhin, dass Finanzministerium und Justizministerium eine rechtskonforme Übertragung der Zuständigkeiten veranlassen werden.

2.2 Formulare und Dokumente

(804) Die Formulare zur Beantragung von Trennungsgeld waren sehr umfangreich und für die Anwender schwer verständlich. Die Fehlerquote beim Ausfüllen der Formulare lag bei 70 % (153 Fälle). Unter anderen waren in 79 Fällen die Angaben unvollständig. Es fehlten Personalnummern, Entfernungsangaben und vieles mehr. Durch die Bediensteten und die Dienststellen der Landespolizei wurden in 68 Fällen eigene Formulare genutzt, welche von den Vorlagen des LAF abwichen und unvollständig waren.

Die Formulare des LAF standen nur teilweise zur elektronischen Beantragung über das Mitarbeiterportal zur Verfügung und waren teilweise fehlerhaft.

(805) Der Landesrechnungshof empfahl dem Finanzministerium, die Formulare zur Beantragung von Trennungsgeld zu überarbeiten und vollständig über das Mitarbeiterportal zur Verfügung zu stellen.

(806) Das Finanzministerium teilte mit, die auf der Homepage des LAF und im Mitarbeiterportal zur Verfügung gestellten Formulare seien für die durch das LAF zu bearbeitenden Dienststellen erstellt worden. Es teilte ferner mit, dass es die benannten Fehler in den Formularen prüfen und die Formulare entsprechend zeitnah überarbeiten werde.

(807) Das Justizministerium und das Innenministerium folgten den Empfehlungen des Landesrechnungshofes.

¹⁸³ GVOBl. M-V 2006, S. 734.

(808) Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigte Überarbeitung der Formulare. Das LAF sollte darüber hinaus alle Formulare zentral elektronisch zur Verfügung stellen.

2.3 Personalverfügungen

(809) Die Personalverfügungen als Grundlage für die Gewährung von Trennungsgeld waren in 89 % der Fälle unvollständig, da sie nicht alle wesentlichen Informationen für die Bearbeitung enthielten. Vielfach erschöpfte sich die Verfügung in zwei Sätzen. Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof fest, dass die vorgeschriebenen Entscheidungen über die Zusage einer Umzugskostenvergütung (UKV) nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Personalmaßnahme getroffen wurden. In zwei Fällen wurde die Entscheidung über die Zusage der UKV erst mehrere Monate nach Beginn der Personalmaßnahme getroffen. In einem anderen Fall wurde bei einer Abordnung über fünf Jahre keine Zusage der UKV erteilt, obwohl keine Hinderungsgründe für einen Umzug nach dem Gesetz über die Umzugskostenvergütung für die Beamten und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesumzugskostengesetz – LUKG M-V) vom 3. Juni 1998¹⁸⁴ vorlagen.

(810) Der Landesrechnungshof empfahl den Personaldienststellen, zukünftig vollständige Personalverfügungen zu erlassen und bereits bei der Personalplanung auch im Sinne einer wirtschaftlichen Haushaltsführung zu prüfen, ob die Maßnahmen in jedem Einzelfall und in dem Umfang notwendig sind. Er forderte, die Entscheidung über die Zusage einer Umzugskostenvergütung nachweislich und ggf. auch wiederholt zu prüfen, um dem Grundsatz der Sparsamkeit zu entsprechen.

(811) Das Finanzministerium teilte mit, dass für die Zusage der Umzugskostenvergütung die Personalverfügung ausschlaggebend sei. Das LAF werde in Zukunft angehalten, unzureichende Personalverfügungen an die jeweiligen Dienststellen zur Vervollständigung zurückzugeben.

Das Justizministerium teilte mit, dass zukünftig darauf geachtet werde, dass Personalverfügungen um notwendige Angaben ergänzt werden.

Das Innenministerium äußerte sich zur Unvollständigkeit der Personalverfügungen nicht.

(812) Der Landesrechnungshof begrüßt die vom Finanz- und Justizministerium angekündigten Verfahrensweisen.

¹⁸⁴ GVOBl. M-V 1998, S. 554.

2.4 Verwaltungsverfahren in den geprüften Stellen

(813) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass in den drei geprüften Ressorts mit insgesamt 19 Erhebungsstellen kein einheitliches Verwaltungsverfahren festzustellen war. Selbst innerhalb eines Ressorts wurden die Vorgänge auf unterschiedliche Weise bearbeitet. Teilweise wurden Grundbewilligungsbescheide erlassen und monatlich ohne Bescheid abgerechnet. Eine Behörde erteilte jeweils monatlich vollständige Bescheide zur Gewährung des Trennungsgeldes. In einigen Fällen erhielten die Antragsteller keinerlei Information zum Ergebnis der Antragstellung.

Auch in der Stellungnahme des Innenministeriums zur Prüfungsmitteilung fehlte dessen Bewertung der inhaltlich abweichenden Zuarbeiten aus dem Geschäftsbereich, so dass insbesondere auch hier die fehlende einheitliche Verwaltungspraxis deutlich wurde.

(814) Im Interesse eines einheitlichen Verwaltungsverfahrens empfahl der Landesrechnungshof, die Bearbeitung aller Trennungsgeldvorgänge im LAF und dort in nur einem Fachbereich zu zentralisieren. Anderenfalls empfahl er dem Finanzministerium, zentrale Bearbeitungshinweise zu geben und das Verwaltungsverfahren konkreter zu regeln.

(815) Das Finanzministerium teilte mit, dass das LAF im internen Geschäftsgang die Harmonisierung der Bearbeitung von Trennungsgeldvorgängen anstrebe. Im Zuge des Aufbaus eines zentralen Bearbeitungsverfahrens im LAF würden die angesprochenen Fehler in der Bearbeitung (z. B. Erlass von Verwaltungsakten) durch die Schaffung eines einheitlichen Verfahrens beseitigt werden.

Sowohl das Justizministerium als auch das Innenministerium begrüßten eine Zentralisierung der Bearbeitung beim LAF.

(816) Der Landesrechnungshof begrüßt die beabsichtigte Harmonisierung der Bearbeitung von Trennungsgeldvorgängen im LAF. Die Ressorts müssen dafür Sorge tragen, dass bis zu einer möglichen Zentralisierung in den nachgeordneten Geschäftsbereichen ein einheitliches Verwaltungsverfahren umgesetzt wird und dass die Berechtigten in geeigneter Weise über das Abrechnungsergebnis informiert werden.

2.5 Datenschutz

(817) Der Landesrechnungshof stellte bei der Prüfung diverse datenschutzrechtliche Probleme fest. So wurden häufig Sammelverfügungen erlassen. Diese waren in der Personalakte jeder/jedes betroffenen Beamtin/Beamten enthalten und enthielten neben den Namen und Amtsbezeichnungen aller betroffenen Beamtinnen und Beamten auch die Urlaubszeiträume oder individuelle Prüfungsergebnisse (z. B. Schießen nicht bestanden) oder auch Informatio-

nen zu Erkrankungen von Lehrgangsteilnehmenden. Es fanden sich auch Kontonummern dritter natürlicher Personen in den geprüften Vorgängen.

(818) Der Landesrechnungshof empfahl dem Innenministerium zukünftig auf Sammelverfügungen zu verzichten und diese durch Einzelverfügungen bspw. als Serienbrief zu ersetzen. Dem Finanzministerium empfahl der Landesrechnungshof darauf zu achten, dass keine personenbezogenen Informationen dritter natürlicher Personen in den Akten offen verbleiben. Die Vordrucke des LAF zum Trennungsgeld sollten grundsätzlich unter den Prämissen der „Notwendigkeit und Erforderlichkeit“ und Datenminimierung evaluiert werden.

(819) Das Finanzministerium teilte mit, dass es die Formulare hinsichtlich der Notwendigkeit und Erforderlichkeit der Datenerhebung evaluieren werde.

Das Innenministerium teilte mit, dass nach Rücksprache mit dem Studierenden- und Auszubildendenbüro keine Sammelverfügungen mit Anmerkungen zu Erkrankungen oder Prüfungsergebnissen mehr erlassen werden sollen.

(820) Der Landesrechnungshof begrüßt die grundsätzliche Evaluierung der Vordrucke auf Notwendigkeit der Datenerhebung.

Der Landesrechnungshof fordert das Innenministerium auf, die Verwaltungspraxis der Sammelverfügungen gänzlich aufzugeben und statt dessen Einzelverfügungen zu erlassen. In den Personalakten einzelner Beamter haben die Namen, Amtsbezeichnungen und Urlaubszeiträume anderer Bediensteter nicht zu erscheinen.

3 Exemplarische Einzelfälle

(821) Im folgenden Abschnitt werden exemplarisch einige besondere Einzelfälle dargestellt.

(822) Ein Beamter aus dem Geschäftsbereich des Justizministeriums war für einen Zeitraum von acht Jahren und zwei Monaten abgeordnet. Mit Zustimmung des Finanzministeriums wurde ihm davon für einen Zeitraum von fünf Jahren und sieben Monaten Trennungsgeld für die tägliche Rückkehr zum Wohnort gewährt. Nach Berechnungen des LAF¹⁸⁵ beliefen sich die geleisteten Zahlungen für die Gesamtbezugsdauer des Trennungsgeldes auf mindestens 23.701,68 Euro. Das Finanzministerium stellte schriftlich fest, dass die Trennungsgeldzahlungen in keinem Verhältnis zur Höhe der Umzugskosten einschließlich eines Rückumzuges stünden. Dennoch hat das Justizministerium die Zusage der Umzugskostenvergütung nicht erteilt, obwohl keine Hinderungsgründe nach dem LUKG M-V vorlagen.

¹⁸⁵ Berechnung des LAF zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen am 29. Mai 2019.

(823) Durch die nicht erfolgte Zusage der Umzugskostenvergütung ist dem Landeshaushalt ein finanzieller Schaden entstanden. Darüber hinaus scheint zweifelhaft, dass eine Abordnung über einen Zeitraum von über acht Jahren auch unter Fürsorgegesichtspunkten die geeignete Personalmaßnahme ist.

(824) Der Landesrechnungshof forderte das Justizministerium auf, einen möglichen Regress zu prüfen und künftig sicherzustellen, dass die gesetzlichen Normen des Trennungsgeldrechts und des verbundenen Umzugskostenrechts eingehalten werden.

(825) Das Justizministerium teilte mit, den geschilderten Einzelfall einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen.

(826) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(827) In einem weiteren Fall wurde einem Beamten für die tägliche Rückkehr zum Wohnort die große Wegstreckenentschädigung in Höhe von 0,25 Euro je km gewährt, obwohl der Antragsteller seinen Wohnsitz in einer Entfernung von 350 m vom Hauptbahnhof hatte. Soziale Verpflichtungen machte der Antragsteller nicht geltend. Er führte lediglich mögliche zeitliche Unbequemlichkeiten bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel sowie den notwendigen Transport von Kleidung zur Begründung an.

(828) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass triftige Gründe für die Benutzung des Privat-PKW nicht vorlagen. Durch die unrechtmäßige Anerkennung triftiger Gründe kam es zu einer Überzahlung von ca. 1.163 Euro. Der Landesrechnungshof forderte die FHöVPR M-V auf, mögliche Rückforderungsansprüche zu prüfen.

(829) Das Innenministerium nahm zu diesem Fall nicht Stellung.

(830) Der Landesrechnungshof geht deshalb davon aus, dass die Feststellungen richtig sind und die Wertungen durch das Innenministerium geteilt werden.

(831) In einem anderen Fall wurde einer Anwärtlerin im Zusammenhang mit der Zuweisung zum Praktikum die UKV zugesagt. In ihren Anträgen zum Trennungsgeld gab sie an, nicht umzugswillig zu sein. Ein Hinderungsgrund für einen Umzug nach dem LUKG M-V lag nicht vor. Es bestand somit kein Anspruch auf Trennungsgeld. Die FHöVPR M-V bewilligte dennoch rechtswidrig Trennungsgeld und zahlte insgesamt 2.080 Euro zu Unrecht.

(832) Eine Stellungnahme des Innenministeriums zu diesem Vorgang erfolgte nicht.

(833) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Feststellungen richtig sind und die Wertungen durch das Innenministerium geteilt werden.

4 Interne Revision

(834) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass eine Revision in Bezug auf die Gewährung von Trennungsgeld im Prüfungszeitraum in den geprüften Stellen nicht durchgeführt wurde. Darüber hinaus stellte er fest, dass im Innenministerium keine Verwaltungsrevision für die FHöVPR M-V und die Landespolizei eingerichtet war.

(835) Angesichts der festgestellten Fehlerquote von 99 % in der gesamten Stichprobe sah der Landesrechnungshof dringenden Handlungsbedarf im Rahmen der Fachaufsicht. Der Landesrechnungshof empfahl den geprüften Stellen, Verwaltungsrevisionen einzurichten und in regelmäßigen Abständen auch Prüfungen der Trennungsgeldbearbeitung durchzuführen.

(836) Das Justizministerium teilte mit, dass die Feststellung des Landesrechnungshofes zur Internen Revision zutreffend sei. Vor dem Hintergrund und der nur sehr geringen Fallzahlen sowie des nicht unerheblichen Personalaufwands erscheine es vertretbar, bis auf weiteres auf die Durchführung einer Verwaltungsrevision zu verzichten. Die Mitarbeiter seien außerdem aufgrund der Prüfung des Landesrechnungshofes hinreichend sensibilisiert worden. Sollte der Empfehlung des Landesrechnungshofes gefolgt und die Bearbeitung der Trennungsgeldanträge beim LAF zentralisiert werden, wäre eine Verwaltungsrevision durch das Justizministerium in diesem Bereich ohnehin nicht mehr erforderlich.

(837) Der Landesrechnungshof hält es nicht für zielführend, abzuwarten bis eine Zentralisierung der Bearbeitung der Trennungsgeldvorgänge erfolgt. Eine organisationsrechtliche Entscheidung hierzu ist nach jetzigem Kenntnisstand noch nicht getroffen worden.

Der Landesrechnungshof fordert das Justizministerium und das Innenministerium auf, eine Verwaltungsrevision mit Bezug zum Trennungsgeld einzurichten und risikoorientiert regelmäßig durchzuführen.

(48) Das Justizministerium hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass es aus personalökonomischen Gründen vertretbar erscheine, bis auf Weiteres auf die Durchführung einer internen Revision zu verzichten. Es werde die organisatorischen Entscheidungen zur Übertragung der Zuständigkeiten an das LAF beobachten und zu gegebener Zeit die Einrichtung einer internen Revision prüfen.

(838) Der Landesrechnungshof bleibt angesichts der festgestellten Fehlerquote bei seiner Auffassung zur Notwendigkeit einer regelmäßigen Prüfung durch eine interne Revision. Dies ist schon deshalb erforderlich, um festzustellen, ob veranlasste Maßnahmen wirksam sind und die Fehlerquote gesenkt werden kann.

VI. Umsetzung von Landtagsentschlüssen

1 Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Haushalts- und Wirtschaftsführung im Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit“ (Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 411-438)

Der Landtag hat beschlossen: „Der Landtag erachtet die Bündelung der Kompetenzen im Bereich der ambulanten staatlichen Straffälligenarbeit im LaStar als eine geeignete Lösung für effizientes und effektives Handeln in diesem Bereich. Er sieht in der Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des LaStar einen wichtigen Beitrag für ein funktionierendes Justizwesen sowie für die Gewährleistung der Sicherheit der Menschen in Mecklenburg-Vorpommern.“

Der Landtag begrüßt die Bereitschaft des Justizministeriums, die Anregungen des Landesrechnungshofes im Landesfinanzbericht 2016 im Hinblick auf die Personalbedarfsbemessung und die Arbeitszeiterfassung beim Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit (LaStar) für deren künftige Arbeit zu berücksichtigen sowie eine umfassende Organisationsprüfung durchzuführen.

Der Landtag befürwortet den überdurchschnittlich hohen fachlichen Qualitätsstandard bei der ambulanten Straffälligenarbeit in Mecklenburg-Vorpommern. Eine mögliche Absenkung lehnt der Landtag ab.“¹⁸⁶

(839) Das Justizministerium teilt mit, dass es eine Organisationsuntersuchung im LaStar initiiert habe. Die Organisationsuntersuchung habe am 1. April 2019 begonnen. Dazu werde in Zusammenarbeit mit der DVZ M-V GmbH für den Bereich der Zentralen Verwaltung untersucht, inwieweit die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben in den vier Geschäftsbereichen notwendig und effizient sei. Im Weiteren soll die Untersuchung den Bereich der Abteilung 1 „Führungsaufsichtsstelle/Forensische Ambulanz“ betreffen. Das Projekt zielen auf die Effektivitäts- und Effizienzsteigerung der Arbeitsabläufe und der Ablauforganisationen der Zentralen Verwaltung und der Abteilung 1 ab. Letztlich diene das Projekt auch der Vorbereitung auf die Einführung der sogenannten E-Akte. Der Abschluss des Projektes sei zum 1. Juni 2020 geplant.

Auf der Grundlage der Empfehlung des Landesrechnungshofes sei zudem im Haushaltsplan-Entwurf 2020/2021 für die Zentrale Verwaltung des LaStar eine zusätzliche Stelle (E 5) vorgesehen. Darüber hinaus werde derzeit das Zeiterfassungssystem ZEUS im LaStar zur

¹⁸⁶ Vgl. Drs. 7/1136, beschlossen lt. Plenarprotokoll 7/21 vom 18. Oktober 2017, S. 75.

Einführung vorbereitet. Die Umstellung der bisherigen Zeiterfassung auf die elektronische Zeiterfassung sei für das II. Quartal 2020 vorgesehen.

(840) Grundsätzlich begrüßt der Landesrechnungshof, dass das Justizministerium die Entschließung des Landtags zum Anlass genommen hat, eine Organisationsuntersuchung beim LaStar durchzuführen.

Die Fokussierung der Untersuchung auf den Bereich der Zentralen Verwaltung und auf die Abteilung 1 entspricht jedoch nicht in vollem Umfang der Entschließung des Landtags zu einer umfassenden Organisationsuntersuchung und zur Berücksichtigung der Anregungen zur Personalbedarfsbemessung. Bei der Prüfung unberücksichtigt bleiben die rund 80 Gerichts- und Bewährungshelfer der Abteilung 2 „Soziale Dienste der Justiz“. Für diesen sehr personalintensiven Bereich werden derzeit nur die unterschiedlichen Verwaltungsprozesse erhoben. Damit fehlt hier die Ermittlung des Personalbedarfs als ein zu untersuchender Schwerpunkt in der als Projekt initiierten Untersuchung gänzlich.

Mit der Ausbringung einer neuen Stelle (E 5) im Stellenplan 0905 im Haushaltsplan 2020/2021 wird das mögliche Ergebnis der Untersuchung einer angemessenen Personalausstattung für den Bereich „Zentrale Verwaltung“ bereits vorweggenommen. Dies entspricht nicht der Empfehlung des Landesrechnungshofes, die der Entschließung des Landtags zugrunde liegt.

(841) Das Justizministerium erklärte, dass die begonnene Geschäftsprozessoptimierung als ein erster Beitrag zur Aufarbeitung der Erkenntnisse der Prüfung des LaStar zu sehen sei. So seien mit der Untersuchung der Zentralen Verwaltung zugleich die Geschäftsstellen aller vier Geschäftsbereiche der Sozialen Dienste einbezogen worden, indem Aufgaben und deren Erledigung sowie unterschiedliche Verwaltungsprozesse erhoben und auf deren Effizienz hin geprüft würden. Das Ministerium sehe nach wie vor den Bedarf für eine Personalbedarfsbemessung. Diese könne aus Kapazitätsgründen allerdings erst nach Abschluss der aktuell laufenden Personalbedarfserhebung für die vier Justizvollzugsanstalten des Landes erfolgen. Terminlich sei die anstehende Personalbedarfsbemessung ca. Anfang 2021 anzusetzen.

Zur Ausbringung der neuen Stelle (E5) teilte das Justizministerium mit, dass die aufgrund der anhaltenden Überlastung der Zentralen Verwaltung ausgebrachte Stelle nicht zwangsläufig eine zusätzliche sein müsse. Es sei wahrscheinlich zu erwarten, dass die aus der Geschäftsprozessoptimierung resultierenden Personal minderbedarfe eine Stellenumsetzung nach sich zöge.

(842) Der Landesrechnungshof hält in Umsetzung der EntschlieÙung des Landtags eine umfassende Organisationsuntersuchung unter Berücksichtigung seiner Anregungen zur Personalbedarfsbemessung in allen Organisationseinheiten weiterhin für erforderlich und begrüÙt die in Aussicht gestellte Ausweitung der laufenden Organisationsuntersuchung.

Der Landtag hat in seiner EntschlieÙung die Wahrnehmung der Aufgaben der ambulanten Straffälligenarbeit in einer oberen Landesbehörde ausdrücklich bekräftigt. Gleichzeitig hat er den überdurchschnittlich hohen fachlichen Qualitätsstandard bei der ambulanten Straffälligenarbeit in Mecklenburg-Vorpommern befürwortet und eine mögliche Absenkung abgelehnt. Diese Vorgaben bilden die Rahmenbedingungen für den zweiten Teil der EntschlieÙung des Landtags: *„die Anregungen des Landesrechnungshofes im Landesfinanzbericht 2016 im Hinblick auf die Personalbedarfsbemessung und die Arbeitszeiterfassung beim LaStar für deren künftige Arbeit zu berücksichtigen sowie eine umfassende Organisationsuntersuchung durchzuführen“*. Dies kann nur unter Einbeziehung der Gerichts- und Bewährungshelfer der Abteilung 2 „Soziale Dienste der Justiz“ i. V. m. einer Überprüfung des Maßstabs zur Personalbedarfsbemessung und einer Überprüfung der Personalausstattung gelingen. Die Notwendigkeit der bereits ausgebrachten neuen Stelle für das LaStar kann erst mit Abschluss der Untersuchung zu den Verwaltungsprozessen für die Zentrale Verwaltung beurteilt werden.

(843) Der Landesrechnungshof begrüÙt die Vorbereitung der Einführung des Zeiterfassungssystems ZEUS im LaStar und die geplante Umstellung im II. Quartal 2020.

2 Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Regulatorische Voraussetzungen für E-Government und IT-Einsatz in der Landesverwaltung“ (Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 90-107)

Der Landtag hat beschlossen: „In Bezug auf die Textzahlen 106 bis 107 wird das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung gebeten, das E-Government-Gesetz zu überarbeiten und die Notwendigkeit eines Informationssicherheitsgesetzes zu prüfen. Weiterhin soll das Ministerium zeitnah eine aktualisierte E-Government- und IT-Strategie erarbeiten, eine IT-Richtlinie erlassen und IT-Standards landesweit verbindlich festlegen. Die notwendige personelle Ausstattung der Digitalisierungsabteilung ist innerhalb der Personalplanung des Ministeriums sicherzustellen.“¹⁸⁷

(844) Das Energieministerium teilte mit, dass das Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes die Verbandsanhörung durchlaufen habe und deren Ergebnisse derzeit ausgewertet und mit den Ressorts abgestimmt würden. Der Entwurf solle in Kürze erneut dem Kabinett vorgelegt und anschließend dem Landtag zugeleitet werden.

Der Entwurf eines Informationssicherheitsgesetzes sei erarbeitet worden und werde derzeit hausintern abgestimmt. Es sei geplant, den Entwurf im zweiten Quartal dem Kabinett vorzulegen. Das Gesetz solle bis Ende des Jahres in Kraft treten.

Eine aktualisierte E-Government- und IT-Strategie werde derzeit erarbeitet.

Der Entwurf einer IT-Richtlinie befinde sich derzeit in der hausinternen Abstimmung, die voraussichtlich im zweiten Quartal 2020 abgeschlossen werde. Die endgültigen Entwürfe sollen dem Lenkungsausschuss Digitalisierung im vierten Quartal 2020 zur Entscheidung vorgelegt werden.

In der Digitalisierungsabteilung seien zu Beginn des Jahres 2020 insgesamt 14 neue Dienstposten eingerichtet worden, von denen 13 im Jahr 2020 und einer im Jahr 2021 besetzt werden sollen. Derzeit seien zehn Stellen ausgeschrieben. Die Abteilung werde nach Abschluss aller Ausschreibungsverfahren nach jetzigem Stand 52 Beschäftigte umfassen. Die Finanzierung der Dienstposten erfolge zunächst über Doppelbesetzungsermächtigungen gem. § 8 Abs. 7 Nr. 13 Haushaltsgesetz 2020/2021, durch neue Stellen aufgrund der Aussetzung des Personalkonzepts und gemäß § 8 Abs. 7 Nr. 11 Haushaltsgesetz 2020/2021 („Einer für alle Projekte“).

¹⁸⁷ Vgl. Beschlussprotokoll über die 73. Sitzung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern i. V. m. Drs. 7/4162.

(845) Der Landesrechnungshof hatte bereits im Landesfinanzbericht 2019¹⁸⁸ darauf hingewiesen, dass das E-Government-Gesetz überarbeitet werden müsste. Er empfahl, den Erlass eines Informationssicherheitsgesetzes zu prüfen. Das Energieministerium hatte im Juli 2019 darüber informiert, dass der Entwurf eines überarbeiteten E-Government-Gesetzes erarbeitet werde und ein Sicherheitsgesetz erlassen werden soll. Der Landesrechnungshof begrüßt die geplante Änderung des E-Government-Gesetzes sowie den geplanten Erlass eines Informationssicherheitsgesetzes. Ebenso begrüßt er die geplante Aktualisierung der E-Government- und IT-Strategie. Diese ist eine der Grundvoraussetzungen für E-Government in der Landesverwaltung. In der Strategie sollten die übergeordneten Ziele der Landesregierung dargestellt und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung definiert werden.

Die Verpflichtung zum Erlass einer IT-Richtlinie besteht gem. § 15 Abs. 2 EGovG M-V seit dem 14. Mai 2016. Der Landesrechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit mehrfach die fehlende IT-Richtlinie kritisiert. Seitens des Energieministeriums wurde jedesmal darauf verwiesen, dass der Entwurf einer IT-Richtlinie erarbeitet worden sei und abgestimmt werde. Eine IT-Richtlinie und IT-Landesstandards sind wesentliche Voraussetzungen für E-Government in der Landesverwaltung. Besondere Bedeutung haben dabei die Berücksichtigung offener Standards und die Gewährleistung von Datensouveränität. Der Landesrechnungshof hält den Erlass der IT-Richtlinie voraussichtlich am Anfang des Jahres 2021 für zu spät und erwartet, dass die IT-Richtlinie unverzüglich erlassen wird.

(846) Das Energieministerium teilte mit, dass es den impliziten Vorwurf, es verzögere den Erlass der IT-Richtlinie, zurückweise. Die Dauer der erforderlichen Abstimmungsprozesse werde von allen Beteiligten mitbestimmt.

(847) Der Landesrechnungshof hält den Erlass der IT-Richtlinie für dringend erforderlich. Auch wenn Abstimmungsprozesse zeitaufwändig sein können, rechtfertigt dies nicht, dass die Richtlinie seit nunmehr vier Jahren immer noch nicht erlassen wurde. Dabei sind die Zeiten vor Erlass des E-Government-Gesetzes noch nicht eingerechnet.

(848) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bemühungen des Ministeriums um eine verbesserte Stellenausstattung. Die Finanzierung eines Teils der neuen Stellen ist an den zeitlichen Geltungsbereich des Haushaltsgesetzes geknüpft (§ 8 Haushaltsgesetz 2020/2021). Bei den Aufgaben der Digitalisierungsabteilung handelt es sich aber um Daueraufgaben bzw. um temporäre Aufgaben, die auch über das Jahr 2021 hinaus erbracht werden müssen. Zudem ist eine Doppelbesetzung gem. § 8 Abs. 7 Nr. 13 Haushaltsgesetz 2020/2021 nur für vorfristige Stellenwiederbesetzungen möglich. Eine Doppelbesetzung auf neuen Stel-

¹⁸⁸ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, S. 46.

len ist nicht vorgesehen. Das Energieministerium wird die Finanzierung der Stellen zu verstetigen und für Daueraufgaben reguläre Stellen einzuwerben haben.

(849) Das Energieministerium legte dar, dass die Finanzierung der Dienstposten zunächst über die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Doppelbesetzungen nach § 8 Abs. 7 Nr. 13 Haushaltsgesetz 2020/2021 erfolge. Die Doppelbesetzungsmöglichkeit sei bis Ende 2024 befristet. Die entsprechenden Beschäftigten würden bis zu diesem Zeitpunkt auf reguläre (Plan-) Stellen überführt, welche durch altersbedingte Abgänge frei würden.

(850) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bemühungen des Energieministeriums, die Stellenausstattung dauerhaft zu verbessern.

(851) Eine Verbesserung der Stellenausstattung ist nicht ausreichend, wenn nicht aufbauorganisatorische (Geschäftsverteilung, Aufgabenzuweisung) und ablauforganisatorische Festlegungen getroffen werden. Für die Digitalisierungsabteilung existierte von ihrer Gründung im Jahre 2016 bis zum Februar 2020 keine Geschäftsverteilung. Die nun vorliegende Geschäftsverteilung weist dem überwiegenden Teil der Dienstposten Projektaufgaben zu. Zudem enthält die Geschäftsverteilung den Hinweis „die konkreten Aufgabengebiete und Verantwortungsbereiche einschließlich der einzelnen Beschäftigten ergeben sich aus dem Projektplan“. Für die Organisationseinheit „Büro kooperatives E-Government“ ist eine Geschäftsverteilung immer noch nicht festgelegt worden.

Diese Vorgehensweise widerspricht den Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien und der Staatskanzlei (GGO I), wonach die Verteilung der Aufgaben gem. § 9 GGO I in einem Geschäftsverteilungsplan festzulegen ist. Projektarbeit soll gem. § 8 GGO I in temporär zu errichtenden Projektgruppen wahrgenommen werden. Daraus folgt, dass in der Geschäftsverteilung ausschließlich Daueraufgaben mit festen Zuständigkeiten festzulegen sind und Projektarbeit eine Ausnahme davon darstellt. Aufgaben in der Digitalisierungsabteilung, auch solche im Zusammenhang mit der Einführung von IT-Verfahren – sind überwiegend Daueraufgaben (z. B. Erstellen von Bedarfsanalysen, Definition von Anforderungen, Durchführen von Alternativenvergleichen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen), unabhängig davon, dass diese Aufgaben sich auf unterschiedliche IT-Verfahren beziehen.

Die verbindliche Zuweisung von Aufgaben zu einem Dienstposten und die klare Abgrenzung zu der Zuständigkeit anderer Dienstposten sind Voraussetzung für eine effiziente und effektive Ablauforganisation und Aufgabenerfüllung. Diese sind gemäß § 12 Abs. 1 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder und des Grundsatzes der funktionsgerechten Besoldung (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 Landesbesoldungsgesetz M-V i. V. m. § 18 Bundesbesoldungsgesetz) auch rechtlich geboten.

(852) Das Energieministerium teilte mit, es sei nicht zutreffend, dass eine Geschäftsverteilung nicht existiere. Richtig sei, dass bis zum Februar 2020 für die Abteilung 5 kein Geschäftsverteilungsplan in Textform veröffentlicht worden sei. Bei der Übernahme von Aufgaben und Beschäftigten aus anderen Ressorts seien zunächst die bis dahin bestehenden Strukturen beibehalten worden. Diese seien zuvor jahrelang gleichbleibend praktiziert worden, so dass davon ausgegangen worden sei, dass die vorübergehende Beibehaltung dieser Strukturen keine Nachteile bringe und die Erledigung der für die übernommenen Beschäftigten bekannten Aufgaben ohne große Probleme fortgeführt werden könnte, bis eine neue Struktur erarbeitet worden sei.

(853) Eine Geschäftsverteilung ist schriftlich zu erlassen. Während seiner Prüfung konnte dem Landesrechnungshof keine verbindliche Geschäftsverteilung vorgelegt werden, so dass die Aufgaben in den Referaten der Abteilung 5 in Interviews erhoben werden mussten. Angesichts der Bedeutung der Digitalisierung für die Entwicklung des Landes und geänderter Rahmenbedingungen z. B. durch die Gesetzgebung von Bund und Ländern (E-Government-Gesetz M-V, Onlinezugangsgesetz) konnte das Energieministerium nicht davon ausgehen, dass in der Vergangenheit etablierte Strukturen geeignet sind, zukünftige Herausforderungen bewältigen zu können. Eine fortlaufende Optimierung und Anpassung von Organisationsstrukturen setzt voraus, dass Aufbauorganisation und Aufgabenverteilung festgelegt und dokumentiert sind.

(854) Das Energieministerium führte weiter aus, dass der Geschäftsverteilungsplan nicht gegen die GGO I verstoße. Zutreffend sei, dass bei einigen Beschäftigten nicht nur spezifische Daueraufgaben, sondern auch die Mitarbeit in Projekten festgelegt würden. Die Auffassung des Landesrechnungshofes, wonach Projektarbeit in temporär zu errichtenden Projektgruppen wahrgenommen werden soll, werde nicht geteilt. Gemäß § 8 Abs. 1 2. Halbsatz GGO I könnten zeitlich und sachlich begrenzte Aufgaben auch innerhalb der bestehenden Organisationseinheiten mit vorhandenem Personal erledigt werden. Die Erledigung von Projektaufgaben solle regelmäßig in bestehenden Organisationseinheiten erfolgen und nur im Ausnahmefall in Projektgruppen. Die im Zuständigkeitsbereich der Abteilung 5 anfallenden Aufgaben erforderten häufig eine Erledigung in Projektform (z. B. Planung und Durchführung sowie Steuerung von IT- und Digitalisierungsprojekten). Welche konkreten Tätigkeiten das jeweils zeitlich und sachlich begrenzte Projekt erfordere, sei von Fall zu Fall unterschiedlich und könne nicht im Einzelnen im Geschäftsverteilungsplan wiedergegeben werden. Die tarifgerechte Eingruppierung beziehungsweise die funktionsgerechte Besoldung erfolgten unabhängig vom Geschäftsverteilungsplan. Der Geschäftsverteilungsplan für das Büro kooperatives E-Government werde derzeit erstellt.

(855) Zeitlich und sachlich begrenzte Aufgaben können ausnahmsweise auch in bestehenden Organisationseinheiten wahrgenommen werden. Sie dürfen aber nicht den Schwerpunkt einer Organisationseinheit ausmachen. Dauerhafte Organisationseinheiten sollen nur für Daueraufgaben eingerichtet werden. Projektarbeit soll schwerpunktmäßig in Projektorganisationen erfolgen. Dabei soll Projektarbeit eine Ausnahme darstellen.

Die Zuweisung von Aufgaben als Grundlage für eine tarifgerechte Eingruppierung bzw. funktionsgerechte Besoldung muss sich im Wesentlichen auch im Geschäftsverteilungsplan widerspiegeln.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass für das Büro kooperatives E-Government eine Geschäftsverteilung erstellt wird. Dies ist dringend notwendig und überfällig, da es sich um einen wichtigen Baustein für die Digitalisierung handelt.

3 Entschließungen des Landtags zur Prüfung „Auftragsverarbeitung und Outsourcing bei der Nutzung der DVZ M-V GmbH als IT-Dienstleister“ (Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 108-117)

Der Landtag hat beschlossen: „In Bezug auf die Textzahlen 111 bis 115 wird die Landesregierung gebeten, die Notwendigkeit der Regelung erforderlicher Festlegungen gemäß Art. 28 DS-GVO sowie weiterer gesetzlicher Verpflichtungen der DVZ M-V GmbH im DVZG M-V zu prüfen und dem Finanzausschuss bis zum 31. Dezember 2019 einen Bericht über das Prüfergebnis zu erstatten.“¹⁸⁹

(856) Das Energieministerium hatte mit Schreiben vom 9. Januar 2020 dem Finanzausschuss berichtet, dass es ausreiche, die DVZ M-V GmbH vertraglich zu verpflichten. Eine Aufnahme in das Datenverarbeitungszentrumsgesetz (DVZG) sei nicht notwendig. Ausgehend von den Empfehlungen des Landesrechnungshofes sei jedoch beabsichtigt zu prüfen, welche der bislang mit der DVZ M-V GmbH vertraglich geregelten Fragen im Sinne der Verwaltungsvereinfachung und -vereinheitlichung zentral gesetzlich oder untergesetzlich geregelt werden könnten. Die Prüfung werde voraussichtlich noch bis Mitte 2020 andauern.

(857) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Energieministerium prüft, ob die DVZ M-V GmbH gesetzlich oder untergesetzlich zur Einhaltung bestimmter Vorgaben des Datenschutzes und der Informationssicherheit verpflichtet werden kann.

Die Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes zeigen, dass in der Regel Verträge zur Auftragsverarbeitung gem. Art. 28 DS-GVO nicht oder erst deutlich nach Leistungsbeginn geschlossen werden. Eine vertragliche Verpflichtung zur Anwendung des Grundschutzes des BSI wurde ebenfalls in der Regel nicht vertraglich vereinbart.

Der Landesrechnungshof bleibt daher bei seinen Empfehlungen.

Würden die gemäß Art. 28 Abs. 3 Bstb. a) bis h) DS-GVO erforderlichen Inhalte eines Vertrages zur Auftragsverarbeitung im DVZG geregelt werden, bräuchten die Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung als Auftraggeber im Einzelfall nur noch die auftragsbezogenen Details (z. B. Dauer, Art und Zweck der Verarbeitung) vertraglich regeln. Soweit die Beauftragung der DVZ M-V GmbH auf Grundlage einer Rechtsverordnung erfolgt, könnten die auftragsbezogenen Details dort geregelt werden, so dass eine vertragliche Vereinbarung überflüssig wäre.

Hinsichtlich der Informationssicherheit sollte die DVZ M-V GmbH auf den Grundschutz des BSI verpflichtet werden, da es bisher an einer solchen Verpflichtung fehlt.

¹⁸⁹ Vgl. Beschlussprotokoll über die 73. Sitzung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern i. V. m. Drs. 7/4162.

4 Entschließungen des Landtags zur Prüfung „Prozessoptimierung – Voraussetzung für erfolgreiche E-Government-Projekte“ (Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 133-145)

Der Landtag hat beschlossen: „In Bezug auf die Textzahlen 133 bis 145 wird die Landesregierung gebeten, in Verbindung mit und als Voraussetzung für die Umsetzung der zu erarbeitenden E-Government- und IT-Strategie die Geschäftsprozessoptimierung in der Landesverwaltung zeitnah auszuweiten sowie entsprechende Projekte strategisch zu planen und zu steuern.“

(858) Die Staatskanzlei teilte mit, dass sie zum 1. Januar 2020 die Geschäftsstelle „Zukunft der Verwaltung MV“ eingerichtet habe. Ziel sei es, den Ressorts auch unter Zuhilfenahme externer Beratung Handlungsempfehlungen bei der Durchführung von Organisationsprojekten, insbesondere zur Aufgabenkritik und zur Modernisierung der Prozesse und Verwaltungsabläufe zu geben.

Die Geschäftsstelle habe zudem die bisher beim Zentralen Personalmanagement liegende Zuständigkeit für die zentrale Prüfung von Anträgen auf Verstärkungsmittel für die Durchführung von Vorhaben zur Geschäftsprozessoptimierung und Aufgabenkritik übernommen. Die Auswahl der Projekte erfolge im Rahmen der Ressortzuständigkeit. Die Ressorts hätten im Antrag bzw. der Prozessbeschreibung die erwarteten Effekte konkret zu benennen und zu beschreiben.

Das Energieministerium hat zu der Frage der Beziehung zwischen Geschäftsprozessoptimierung und E-Government-Strategie der Landesregierung nicht Stellung genommen.

(859) Der Landesrechnungshof begrüßt die Einrichtung der Geschäftsstelle mit dem Ziel, die Ressorts mit Handlungsempfehlungen für die Durchführung von Organisationsprojekten zu unterstützen. Die Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes zeigen regelmäßig, dass Organisationsuntersuchungen, insbesondere Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung, nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden. Ursache hierfür sind fehlende personelle Ressourcen sowie mangelhafte Integration von Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung in die Entscheidungsprozesse.

(860) Bei der Durchführung von Projekten zur Geschäftsprojektoptimierung sind die Folgeausgaben für die Umsetzung der festgelegten Maßnahmen zu berücksichtigen. Der Nutzen einer Geschäftsprozessoptimierung kann nur realisiert werden, wenn zeitnah im Anschluss die festgelegten Optimierungsmaßnahmen, insbesondere auch IT-Maßnahmen, umgesetzt werden können. Es ist also nicht ausreichend, dass im Rahmen der Digitalen Agen-

da 2,5 Mio. Euro für die Geschäftsprozessoptimierung bis 2022 bereitgestellt werden sollen, wenn die Finanzierung der Umsetzung insbesondere, der technischen Maßnahmen nicht gesichert ist.

Die abschließende Auswahl der Projekte sollte daher nicht allein in Ressortzuständigkeit liegen, sondern – auch im Hinblick auf die begrenzt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel für die Umsetzung der IT-Unterstützung – nach Prioritäten durch ein ressortübergreifendes Gremium erfolgen.

(861) Es sollten vorrangig Geschäftsprozesse ausgewählt werden, bei denen durch den Einsatz von Informationstechnik deutliche Effizienzverbesserungen zu erwarten sind. Dabei sind insbesondere die Möglichkeiten des Einsatzes digitaler Assistenzsysteme und der Teil- bzw. Vollautomatisierung von Prozessabschnitten zu berücksichtigen.

Voraussetzung für eine strategische Steuerung des Geschäftsprozessmanagements in diesem Sinn ist eine E-Government-Strategie der Landesregierung, in der die Ziele des E-Governments einschließlich eines Zeitrahmens für deren Erreichung und eine Priorisierung von Handlungsfeldern erfolgt. Daraus sollten Kriterien für die Auswahl von Projekten abgeleitet werden, bei denen eine Geschäftsprozessoptimierung durch verbesserten IT-Einsatz zur Erreichung dieser Ziele eingesetzt werden kann.

Das Energieministerium sollte zeitnah eine E-Government-Strategie erarbeiten.

**5 Entschließungen des Landtags zur Prüfung „Einsatz von DVZ-Beschäftigten in der Landesverwaltung“
(Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 146-163)**

Der Landtag hat beschlossen: „In Bezug auf die Textzahl 163 wird das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung gebeten, funktionale und wirtschaftliche Anforderungen für IT-Arbeitsplätze in der Landesverwaltung festzulegen und einen standardisierten IT-Arbeitsplatz (MV-PC) einschließlich der für einen wirtschaftlichen Betrieb notwendigen Dienstleistungen zu definieren. Dieser Basisdienst sollte verpflichtend allen Landesbehörden durch die DVZ M-V GmbH bereitgestellt werden.“¹⁹⁰

(862) Das Energieministerium teilte mit, dass der „MV-PC“ ein Teilaspekt der IT-Richtlinie sei. Der hierfür ausgewählte Projektleiter werde seine Tätigkeit voraussichtlich Mitte März 2020 aufnehmen. Die Entwürfe der IT-Richtlinie sollen im vierten Quartal 2020 dem Lenkungsausschuss Digitalisierung zur Entscheidung vorgelegt werden.

(863) Die Einführung eines IT-Grundsystems als Vorgängerlösung eines einheitlichen IT-Arbeitsplatzes ist gescheitert. Das dafür betriebene Pilotprojekt wurde nach 2011 nicht mehr weitergeführt. Der Landesrechnungshof stellte schon 2011 im Rahmen einer Prüfung zum IT-Grundsystem fest,¹⁹¹ dass dieses nicht aufgrund strategischer Ziele und definierter Standards konzipiert, sondern im erheblichen Maße durch ressortspezifische Anforderungen bestimmt wurde. Die zentrale Steuerung der IT-Infrastruktur wurde nur eingeschränkt wahrgenommen. Das IT-Grundsystem und die Fachverfahren konnten nicht oder nicht vollständig bzw. nur mit zusätzlichem Aufwand zusammengeführt werden. Diese Fehler sind beim „MV-PC“ zu vermeiden.

(864) Ein gescheitertes Pilotprojekt nicht weiterzuführen, ist richtig. Der Landesrechnungshof kann jedoch nicht nachvollziehen, warum immer noch keine alternative Nachfolgelösung zum IT-Grundsystem eingeführt wurde.

(865) Die DVZ M-V GmbH vertreibt derzeit ein eigenes Produkt als verwalteten IT-Arbeitsplatzes (vITA). Für dieses Produkt existieren keine durch das Energieministerium definierten technischen und funktionalen Anforderungen sowie Vorgaben zur Gewährleistung von Datenschutz und Informationssicherheit. Dabei sind offene Standards und die Möglichkeit der Nutzung von Open Source zu berücksichtigen und die Verfügungsgewalt der Landesverwaltung über ihre Daten (Datensouveränität) zu gewährleisten.

¹⁹⁰ Vgl. Beschlussprotokoll über die 73. Sitzung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern i. V. m. Drs. 7/4162.

¹⁹¹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2011): Jahresbericht 2011 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2011, Tz. 120 ff.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass zunächst basierend auf den IT-Landesstandards diese Anforderungen zu definieren sind, bevor auf der Basis einer Alternativenauswahl und einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ein konkretes Produkt beschafft bzw. durch einen Dienstleister entwickelt wird. Das Energieministerium hat vor der Einführung eines IT-Arbeitsplatzes in der Landesverwaltung zunächst diese Verfahrensschritte durchzuführen.

(866) Das Energieministerium führte aus, dass es die Einschätzung des Landesrechnungshofes, vITA werde ohne technische und funktionale Anforderungen sowie ohne Vorgaben zur Gewährleistung von Datenschutz und Informationssicherheit betrieben, nicht teile. Der IT-Arbeitsplatz der Landesverwaltung müsse in einem bestehenden, heterogenen und gewachsenen IT-Gesamtsystem funktionieren, so dass sich grundlegende Anforderungen, wie beispielsweise das Betriebssystem und das genutzte Office-Paket bereits aus diesem System ergeben. Datenschutz und Informationssicherheit würden dabei gewährleistet.

(867) Das Energieministerium hat keine Anforderungen für einen zentral verwalteten IT-Arbeitsplatz definiert bzw. gegenüber der DVZ M-V GmbH Vorgaben für vITA erlassen.

Der Verweis des Energieministeriums auf die historisch gewachsene IT-Struktur belegt weder, dass diese zukünftig sicher betrieben werden kann, noch kann damit die dauerhafte Bindung an Microsoft – insbesondere beim Betriebssystem und den Office-Anwendungen – begründet werden. Durch diese Argumentation vertieft das Energieministerium die Pfadabhängigkeit der Entscheidungen aus der Vergangenheit. Es verschafft Microsoft faktisch eine Monopolstellung, aus der eine Abhängigkeit der Landesverwaltung folgt, die zukünftige IT-Entscheidungen den Geschäftsbestimmungen von Microsoft unterwirft. Eine derartige „historische Vorgehensweise“ des Energieministeriums verstößt auch gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, weil zeitgemäße und wirtschaftlichere Lösungen von vornherein ausgeschlossen werden. Im Übrigen belegt auch der Verweis des Energieministeriums auf die Heterogenität der IT-Struktur den dringenden Handlungsbedarf hinsichtlich einer Homogenisierung (einheitliche IT-Architektur, einheitliche Betriebssysteme und Anwendungen).

Das Energieministerium sollte ausgehend von den definierten Anforderungen unter Berücksichtigung zeitgemäßer Architekturmodelle (z. B. Thin-Clients¹⁹² und Desktop-Virtualisierungen, Cloud Computing¹⁹³) Alternativen ermitteln, deren Wirtschaftlichkeit vergleichen und Umsetzungskonzepte erstellen. Insbesondere zeitgemäße Architekturmodelle können die Krisenreaktionsfähigkeit der IT-Systeme maßgeblich verbessern. Der Landesrechnungshof

¹⁹² Die Ausführung von Anwendungen und die Berechnung und Verarbeitung von Daten erfolgt nicht auf dem Endgerät. Der Thin-Client dient nur als Benutzerterminal, der Benutzereingaben an einen Server weiterleitet und die Ausgaben dem Benutzer anzeigt.

¹⁹³ Ressourcen und Dienste (z. B. Datenspeicherung, Rechenleistung, Datenanalyse, Software, Infrastruktur) werden über ein Rechnernetz zur Verfügung gestellt, ohne lokale verfügbar sein zu müssen.

sieht hier Optimierungsmöglichkeiten und Einsparpotenziale. Diese Vorgehensweise bietet zudem die Möglichkeit, die Abhängigkeit von Microsoft zu beenden und die Chancen für eine souveräne IT-Entscheidungen zu erhöhen.

6 Entschließungen des Landtags zur Prüfung „Sonderprogramm zum Lückenschluss an Radwegen entlang der Landesstraßen“ (Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 489-515)

Der Landtag hat beschlossen: „Die Landesregierung wird in Bezug auf die Textzahlen 493 bis 502 ersucht, für die Weiterführung des Lückenschlussprogramms zeitnah die konzeptionellen, netzplanerischen und rechtlichen Grundlagen zu schaffen. Auf Basis eines verbindlich festzulegenden landesweiten Radverkehrsnetzes ist der Bedarf an Radverkehrsverbindungen zu ermitteln und der Bau der Radwege zu koordinieren. Es ist zu prüfen, welche sinnvollen Möglichkeiten es zur Bündelung von Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten gibt.“¹⁹⁴

(868) Das Energieministerium hat mitgeteilt, dass es begonnen habe, die konzeptionellen, netzplanerischen und rechtlichen Grundlagen für die Weiterführung des Lückenschlussprogramms zu schaffen. Für das Energieministerium stelle zunächst der Integrierte Landesverkehrsplan (ILVP M-V) die konzeptionelle Grundlage des Lückenschlussprogramms dar. Darin seien für den Radverkehr die Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen benannt. Das Energieministerium hat in Bezug auf die netzplanerischen Grundlagen des Lückenschlussprogramms erklärt, dass es mit dem Prozess der Ermittlung und Festlegung eines „landesweiten Radverkehrsnetzes“ begonnen habe. Für das Energieministerium bedürfe ein „Landesradnetz“ eines umfassenden und komplexen Abstimmungsverfahrens mit allen betroffenen Straßenbaulastträgern und anderen Akteuren. Daher beabsichtige das Energieministerium, eine „Projektgruppe Landesradnetz M-V“ zu initiieren. Diese Projektgruppe bereite derzeit ein „Werkstattgespräch Radverkehr“ vor, das im 1. Halbjahr 2020 stattfinden werde. Ziel sei es, in einem größeren Teilnehmerkreis alle relevanten Punkte eines „Landesradnetzes“ vorzubringen. Im Werkstattgespräch sollten neben dem „Ob“ eines „Landesradnetzes“, insbesondere die „Wie“-Fragen¹⁹⁵ diskutiert und soweit wie möglich geklärt werden. Das Energieministerium habe die rechtlichen Grundlagen für das Lückenschlussprogramm u. a. mit den „Grundsätzen für die Mitfinanzierung der Investitionen in den Bau von Radwegen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Land M-V 2014 – 2020“ vom 1. März 2018 geschaffen.

¹⁹⁴ Drs. 7/2895 vom 26. November 2018, Nr. 1 lit. o), p) und q) sowie Beschlussprotokoll über die 52. Sitzung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern am 12. Dezember 2018.

¹⁹⁵ Z. B.: Funktion, Standards, Abstimmungsprozess, Maßnahmenplan einschließlich Prioritäten, Umsetzung, Verantwortlichkeiten, Finanzierung, Zustandserfassung, Unterhaltung und Nutzung von geographischen Informationssystemen.

Das Energieministerium hat weiterhin mitgeteilt, dass es die Möglichkeit der sinnvollen Bündelung von Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten geprüft habe. Im Ergebnis sei Mitte des Jahres 2017 die bis dahin im Wirtschaftsministerium liegende Zuständigkeit für den touristischen Radwegebau durch das Energieministerium übernommen worden. Das Energieministerium habe damit die Finanzierungs- bzw. Fördermöglichkeiten des Landes für den Radwegebau gebündelt.

(869) Das Energieministerium hat die Entschlüsse des Landtages nicht im geforderten Umfang umgesetzt. Nach wie vor sind die konzeptionellen, netzplanerischen und rechtlichen Grundlagen für das „Sonderprogramm zum Lückenschluss an Radwegen entlang der Landesstraßen“ (Lückenschlussprogramm) in einzelnen Punkten unvollständig oder nicht belastbar.

Der Integrierte Landesverkehrs-Plan (ILVP) beinhaltet nur Teilaspekte einer konzeptionellen Grundlage. Benötigt wird ein Konzept für das Lückenschlussprogramm, das den Bau von Radwegen entlang von Landesstraßen vorsieht.

In Bezug auf die netzplanerischen Grundlagen hat sich das Energieministerium seit vielen Jahren bemüht, ein Netz für den Radverkehr in Mecklenburg-Vorpommern zu entwickeln. Dabei hat es die unterschiedlichsten Netz-Bezeichnungen verwendet, wie beispielsweise das „*Gesamtnetz Radverkehr Mecklenburg-Vorpommern*“ (Koalitionsvereinbarungen 2011, 2016¹⁹⁶), das „*Gesamtnetz*“ (Werkstattgespräche Radverkehr¹⁹⁷, Vortrag des Energieministeriums 2017¹⁹⁸), das „*Radverkehrshauptnetz*“ (Stellungnahme des Energieministeriums, Tz. 496 des Landesfinanzberichtes 2018 i. V. m. der 41. Sitzung des Finanzausschusses¹⁹⁹), das „*Gesamtnetz Radverkehr Mecklenburg-Vorpommern*“ und das „*Radnetz „Erreichbarkeit Zentrale Orte*““ (bislang: „*Hauptnetz Radverkehr*“ (ILVP M-V²⁰⁰ 2018) sowie das „*Landesradnetz*“ (Stellungnahme des Energieministeriums vom 18. Februar 2020).

Bislang hat das Energieministerium lediglich ein Radnetz „Hauptnetz Radverkehr M-V“ in der Fassung vom 17. November 2017 vorgelegt. Nach ergänzenden Hinweisen des Energieministeriums²⁰¹ findet „zur klareren Unterscheidung zum ‚Landesradnetz M-V‘ [...] anstelle des Begriffs ‚Hauptnetz Radverkehr‘ nunmehr die Bezeichnung Radnetz ‚Zentrale Orte‘ Verwen-

¹⁹⁶ Koalitionsvereinbarung für die 6. Wahlperiode 2011-2016 vom 24. Oktober 2011, Nr. 97, S. 22 und Koalitionsvereinbarung für die 7. Wahlperiode 2016-2021 vom Oktober 2016, Nr. 99, S. 21.

¹⁹⁷ Werkstattgespräche Radverkehr: 1. Werkstattgespräch am 28. Juni 2017, 2. Werkstattgespräch am 7. November 2018.

¹⁹⁸ Werkstattgespräch Radverkehr vom 28. Juni 2017 „Anlass und Ziel des Werkstattgesprächs“, S. 7.

¹⁹⁹ Ergebnisprotokoll über die 41. Sitzung des Finanzausschusses vom 5. Oktober 2018, TOP 3.

²⁰⁰ Ebenda ILVP M-V: S. 97.

²⁰¹ Stellungnahme des Energieministeriums im Rahmen der Anhörung zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrags vom 22. April 2020.

derung. Das Radnetz ‚Zentrale Orte‘ bildet eine der Grundlagen für die Priorisierung der Vorhaben des Lückenschlussprogramms.“ Eine verbindlich festgelegte Netzplanung für den landesweiten Radverkehr liegt nach wie vor nicht vor.

Der Landtag hat am Ende des fünften Jahres der EFRE-Förderperiode mit seiner Entschlieung vom 12. Dezember 2018 zur zeitnahen Entwicklung und Festlegung eines landesweiten Radverkehrsnetzes aufgefordert. Für den Landesrechnungshof ist deshalb nicht nachvollziehbar, dass das Energieministerium erst im Jahr 2020 – dem siebten Jahr des Lückenschlussprogramms und dem letzten Jahr der EFRE-Förderperiode – Vorüberlegungen zur Entwicklung eines „Landesradnetzes“ anstellt. Ein Werkstattgespräch, in dem das „Ob“ eines landesweiten Netzes diskutiert werden soll, hält der Landesrechnungshof mit Blick auf den klar formulierten Auftrag des Landtags für verspätet.

Im Ergebnis liegt weiterhin keine einheitlich definierte und festgelegte **netzplanerische** Grundlage für den Bau von Radverkehrsanlagen vor, aus der sich ein landesweiter Bedarf an Radverkehrsverbindungen in den unterschiedlichen Nutzungskategorien wie Alltagsradverkehr und touristischer Radverkehr feststellen und darauf aufbauend der Radwegebau koordinieren lässt.

Als rechtliche Grundlagen stellt das Energieministerium mit den überarbeiteten Grundsätzen²⁰² lediglich die förderrechtlichen Grundlagen dar. Auf die fehlenden rechtlichen Grundlagen, wie u. a. untereinander nicht abgestimmte technische Regelwerke und Verwaltungsvorschriften, ging das Energieministerium nicht ein.

Mit Blick auf eine mögliche Weiterführung des Lückenschlussprogramms für die kommenden Jahre 2021 bis 2027 (neue EFRE-Förderperiode), sollte das Energieministerium die erforderlichen **konzeptionellen, netzplanerischen und rechtlichen** Grundlagen zeitnah schaffen oder weiterentwickeln.

Die Bemühungen des Energieministeriums zur **Bündelung** von Finanzierungs- bzw. Fördermöglichkeiten für den Bau von Radverkehrsanlagen hält der Landesrechnungshof für nicht ausreichend. Es sind lediglich Teile des touristischen Radwegebaus aus dem Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums an das Energieministerium übertragen worden. Nach wie vor können neben dem Energieministerium verschiedene andere Ministerien den Radwegebau fördern. Dies betrifft z. B. die Programme LEADER (Landwirtschaftsministerium), Ge-

²⁰² Grundsätze für die Mitfinanzierung der Investitionen in den Bau von Radwegen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Land Mecklenburg-Vorpommern 2014 – 2020“ vom 1. März 2018.

meinschaftsaufgabe (Wirtschaftsministerium), Sonderbedarfszuweisungen und Kofinanzierungshilfen (Innenministerium) und Metropolregion-Hamburg-Fonds (Staatskanzlei).²⁰³

Ergänzend weist das Energieministerium darauf hin, „*dass die Förderung des Radwegebaus durch andere Ressorts nicht aus verkehrlichen Gründen, sondern im Kontext der Ziele der jeweiligen Förderprogramme erfolgt, die nicht explizit auf die Förderung von Radwegen ausgelegt sind*“.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass der Radwegbau durch Förderprogramme anderer Ressorts nur in Abstimmung mit dem den Radverkehr koordinierenden Energieministerium erfolgt. Als wesentliche Voraussetzung sollten auch nur solche Radwege gefördert werden, die in dem verbindlich festzulegenden landesweiten Radverkehrsnetz vorgesehen sind. Nur diese Radwege sind im Landesinteresse und damit förderfähig. Im Weiteren können durch die koordinierende Tätigkeit des Energieministeriums die Förderung des Radwegebaus nach einheitlichen Standards sichergestellt und Doppelförderungen vermieden werden.

Hier bestehen weitere Möglichkeiten zur Bündelung.

Der Landtag hat beschlossen: „Die Landesregierung wird in Bezug auf die Textzahlen 503 bis 512 ersucht, die Priorisierung für das Auswahlverfahren bei der Investitionsförderung des Neu- und Ausbaus von Radwegen an Landesstraßen hinreichend zu dokumentieren.“

(870) Das Energieministerium hat mitgeteilt, dass das Auswahlverfahren bei der Investitionsförderung des Neu- und Ausbaus von Radwegen an Landesstraßen entsprechend den Vorgaben der EFRE-Förderung, dokumentiert werde. Im Anschluss an eine Prüfung der Förderfähigkeit von Vorhaben, die unter anderem den Bezug zum „*Hauptnetz*“ und die verkehrliche Erforderlichkeit umfasse, priorisierten die Landkreise die Projekte. Mit der Antragstellung fände die Projektauswahl aus den förderfähigen Projekten anhand der festgelegten Auswahlkriterien statt. Die vollständige Prüfung sämtlicher Auswahlkriterien werde mittels eines Formblatts dokumentiert.

(871) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass das Energieministerium lediglich das beanstandete Auswahlverfahren zum Lückenschlussprogramm beschrieben hat. Der Landesrechnungshof hält daher an seiner Beanstandung fest, dass das bisher praktizierte

²⁰³ Vgl. Drs. 7/2618 vom 19. Oktober 2018 zur Kleinen Anfrage „Ausbauplanungen für kommunale Radwege und Fördermöglichkeiten“.

Auswahlverfahren intransparent und im Sinne eines bedarfsgerechten Ergebnisses nicht zielführend ist. Insbesondere betrafen die Beanstandungen die nicht bedarfsgerechte Budgetierung nach Landesstraßen-Kilometer/ Landkreis, die fehlende Gewichtung der Auswahlkriterien und die entbehrliche Priorisierung durch die Landkreise. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Energieministerium die Hinweise des Landesrechnungshofs für die neue EFRE-Förderperiode 2021 bis 2027 berücksichtigt.

Der Landtag hat beschlossen: „Die Landesregierung wird in Bezug auf die Textzahlen 513 bis 515 ersucht, künftig bei der Auflage neuer Förderprogramme ausreichend Zeit für die notwendige konzeptionelle und planerische Vorbereitung einzuräumen. Die bisherige Praxis bei der Veranschlagung von EFRE-Mitteln für Bauvorhaben und deren Kofinanzierung unter Berücksichtigung des Fälligkeitsprinzips und des Grundsatzes der Jährlichkeit ist zu überprüfen sowie die erforderlichen Planungsvorläufe in ausreichendem Maße zu berücksichtigen. Nicht verausgabte Mittel aus dem Lückenschlussprogramm sollen auch weiterhin als Reste in den jeweilig nächsten Haushalt übertragen werden.“

(872) Das Energieministerium hat mitgeteilt, dass es für die Förderperiode 2021 bis 2027 im Operationellen Programm des Landes Mecklenburg-Vorpommern für den EFRE das Förderinstrument „Förderung des Radwegebaus“ vorsehe. Das Förderinstrument solle zur Erreichung des Politischen Ziels 2 „ein grüneres, CO₂-armes Europa durch Förderung von sauberen Energien und einer fairen Energiewende, von grünen und blauen Investitionen, der Kreislaufwirtschaft, der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und des Risikomanagements“ beitragen. Derzeit liefen die konzeptionellen und planerischen Vorarbeiten für das Förderprogramm.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof zum Stand der bisherigen Umsetzung des Lückenschlussprogramms vom Energieministerium eine Projektliste für den Zeitraum 2014 bis 2020 abgefordert. Entsprechend der Projektliste²⁰⁴ wurden im Rahmen des Lückenschlussprogramms bisher 37 Maßnahmen für den Radwegebau entlang der Landesstraßen mit einer Gesamtzuweisung von rd. 21,9 Mio. Euro bewilligt. Davon hat das Energieministerium für 20 Maßnahmen Ausgaben in Höhe von rd. 8,1 Mio. Euro geleistet.

²⁰⁴ Stand 31. Januar 2020.

(873) Das Energieministerium hat zur Umsetzung des Lückenschlussprogramms für den Zeitraum 2014 bis 2020 (EFRE-Förderperiode) jährlich gleichbleibende Haushaltsansätze von 5 Mio. Euro (4,5 Mio. Euro EFRE- und 0,5 Mio. Euro Landesmittel)²⁰⁵ mit insgesamt 35 Mio. Euro veranschlagt. Bei der Umsetzung des Lückenschlussprogramms hat es seit 2014 jährlich erhebliche Haushaltsreste übertragen. Die Höhe der übertragenen Haushaltsreste hat sich zuletzt in 2020 auf rd. 27,4 Mio. Euro²⁰⁶ „angestaut“. Wie durch die Projektliste des Energieministeriums belegt, erfolgten die Bewilligungen und der Mittelabfluss für die Maßnahmen des Lückenschlussprogramms weiterhin zögerlich. Das Energieministerium hat bisher lediglich Ausgaben von rd. 8,1 Mio. Euro geleistet (das entspricht rd. 23 % des Gesamt-Solls). Auch für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 hat es seine bisherige Praxis bei der Veranschlagung von EFRE- und Landesmitteln für Bauvorhaben und deren Kofinanzierung beibehalten. Zusätzlich hat es für das Lückenschlussprogramm in 2021 weitere 5 Mio. Euro (ausschließlich Landesmittel) eingestellt. Der Landesrechnungshof erwartet aufgrund der hohen, bis 2020 „angestauten“ Ausgabenreste (das entspricht rd. 77 % des Gesamt-Solls) in den nächsten Jahren einen erheblichen „Abarbeitungsaufwand“ zu Lasten der neuen EFRE-Förderperiode. Der Landesrechnungshof weist mit Blick auf die Entschließung des Landtags auf die Beachtung des Fälligkeitsprinzips und des Grundsatzes der Jährlichkeit hin. Hierzu sollte das Energieministerium zukünftig bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel für den Radwegebau den erforderlichen Planungsvorlauf zum Erlangen der Bau reife von Bauvorhaben stärker berücksichtigen (einschließlich eines abgeschlossenen Genehmigungs- und Grunderwerbsverfahrens).

Der Landesrechnungshof begrüßt die Mitteilung des Energieministeriums, wonach es mit den konzeptionellen und planerischen Vorarbeiten für das Förderprogramm der EFRE-Förderperiode 2021 bis 2027 begonnen habe.

²⁰⁵ Haushaltspläne 2014/2015, 2016/2017, 2018/2019 und 2020/2021; Einzelplan 15 des Geschäftsbereiches des Ministeriums, Titel 1506(63)754.01 (Landesmittel) und Titel 1506(63)754.02 (EU- bzw. EFRE-Mittel).

²⁰⁶ Titel 1506(63)754.01 und 1506(63)754.02 der „Resteliste Ausgaben – Haushaltsjahr 2019“ vom 26. Februar 2020 (Profiskal).

VII. Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes

1 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Einhaltung des Besserstellungsverbotes bei Prüfungen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung“ (Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 534-556)

Der Landesrechnungshof hatte für erforderlich gehalten, dass die Ministerien für die zeitnahe Erstellung von Arbeitsplatzbeschreibungen durch die Landesbeteiligungen Sorge tragen. Er hatte empfohlen, dass die Ministerien im Rahmen der Zuwendungsprüfung die Einhaltung der Stellenübersicht als Teil des Wirtschaftsplans und damit auch die Einhaltung des Besserstellungsverbots intensiver prüfen. Bei Abschluss und Änderung von Geschäftsführerverträgen und der Vereinbarung von Ausnahmen vom Besserstellungsverbot sollten sie ein ausdrückliches schriftliches Einvernehmen vom Finanzministerium einholen. Der Landesrechnungshof hatte außerdem empfohlen, dass die Ministerien ihre Überwachungsaufgaben für die Einhaltung der Bedingungen und Auflagen der Zuwendungsbescheide intensivieren und dabei auch die Einhaltung des Besserstellungsverbots stärker in den Fokus nehmen.

(874) Der Landesrechnungshof prüfte vier Landesbeteiligungen, die vom Wirtschaftsministerium, vom Landwirtschaftsministerium sowie vom Energieministerium Zuwendungen zur institutionellen Förderung erhalten. Hinsichtlich der vom Wirtschafts- und Landwirtschaftsministerium geförderten Landesbeteiligungen hat der Landesrechnungshof nachgefragt, ob und wie seine Empfehlungen umgesetzt wurden. Bei der durch das Energieministerium geförderten Landesbeteiligung wird der Umsetzungsstand in einer derzeit laufenden Prüfung erhoben.

1 Arbeitsplatzbeschreibungen

(875) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass Arbeitsplatzbeschreibungen in allen vier Beteiligungsgesellschaften nicht vollständig vorlagen. Aufgrund der unvollständigen Arbeitsplatzbeschreibungen konnte der Landesrechnungshof nicht prüfen, ob die Beschäftigten höhere Entgelte als vergleichbare Landesbedienstete erhalten hätten und dadurch gegen das Besserstellungsverbot verstoßen wurde.

(876) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass eine vollständige Arbeitsplatzbeschreibung für alle Beschäftigten einer Landesbeteiligung vorlägen. Für die andere Landesbeteili-

gung hatte das Ministerium bereits im Nachgang zur Prüfung mitgeteilt, dass Arbeitsplatzbeschreibungen vollständig vorgenommen worden seien. Die Verwendungsnachweisprüfung beinhalte stets die Einhaltung der Stellenübersichten.

Das Landwirtschaftsministerium führte aus, dass die Beanstandung lediglich die 5,8 im Wirtschaftsplan ausgewiesenen und geförderten Stellen betreffe, die im Verhältnis zum Gesamtunternehmen von untergeordneter Bedeutung seien. Arbeitsplatzbeschreibungen seien mittlerweile erstellt worden. Das Ministerium prüfe die Einhaltung der Stellenübersicht in Bezug auf die im Wirtschaftsplan ausgewiesenen Stellen.

(877) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass seine Empfehlungen umgesetzt wurden.

2 Private Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen

(878) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Anstellungsverträge der Geschäftsführer eine private Nutzung der ihnen zur Verfügung gestellten Dienstkraftfahrzeuge zulassen. Das aufgrund einer Verwaltungsvorschrift erforderliche Einvernehmen des Finanzministeriums wurde bei allen Beteiligungen nicht eingeholt.

Weiterhin stellte der Landesrechnungshof fest, dass bei zwei Beteiligungen Beschäftigte Dienstkraftfahrzeuge für direkte Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte nutzten. Dies verstieß gegen das Besserstellungsverbot.

(879) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass es weiterhin der Auffassung sei, dass durch das zustimmende Votum der Vertreterin des Finanzministeriums im Aufsichtsrat der Landesbeteiligung beim Abschluss des Geschäftsführervertrages und dessen Änderung ein Einvernehmen des Finanzministeriums vorgelegen habe. Ein schriftliches Einvernehmen mit dem Finanzministerium sei nicht hergestellt worden. Zukünftig würden die Hinweise des Landesrechnungshofes beachtet werden. Die internen Regelungen der Landesbeteiligung zur Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen seien angepasst worden.

Das Landwirtschaftsministerium behauptete, dass das Einvernehmen des Finanzministeriums beim Abschluss des Geschäftsführervertrages vorgelegen habe. Im Zusammenhang mit der Vertragsverlängerung habe das Finanzministerium am 26. Juli 2019 sein Einvernehmen erteilt. Interne Regelungen des Ministeriums zur Dienstkraftfahrzeugnutzung für die Unternehmen in Landesbeteiligung würden nicht existieren. Die Beanstandungen des Landesrechnungshofes hätten nicht die Nutzung, sondern die Beschaffung von Dienstwagen betroffen und würden sich daher an diejenigen Stellen innerhalb der Landesverwaltung richten, die für Beschaffungen zuständig seien.

(880) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass zukünftig das Einvernehmen mit dem Finanzministerium hergestellt wird. Weiterhin begrüßt er, dass die vom Wirtschaftsministerium geförderte Landesbeteiligung die internen Regelungen zur Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen angepasst hat.

Der Landesrechnungshof hatte hinsichtlich der durch das Landwirtschaftsministerium geförderten Beteiligung auch eine überdurchschnittliche Ausstattung eines beschafften Fahrzeuges festgestellt, hierzu aber aufgrund des Einzelfalls nicht im Landesfinanzbericht ausgeführt. Die Empfehlung des Landesrechnungshofes im Landesfinanzbericht bezog sich auf die Feststellung, dass die Landesbeteiligung zwei Beschäftigten die Nutzung personengebundener Dienstkraftfahrzeuge für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte gestattete. Das Landwirtschaftsministerium hat im Rahmen des Nachfrageverfahrens hierzu nicht Stellung genommen.

Im Übrigen teilt der Landesrechnungshof nicht die Auffassung des Landwirtschaftsministeriums. Das Ministerium hat sicherzustellen, dass die geförderte Landesbeteiligung nur Fahrzeuge beschafft, die den Ausstattungsmaßstäben der Kfz-Richtlinie M-V entsprechen bzw. die Förderung auf die Kosten vergleichbarer Fahrzeuge zu beschränken.

3 Gruppenunfallversicherung

(881) Eine Landesbeteiligung hat für ihre Beschäftigten eine private Gruppenunfallversicherung abgeschlossen. Dies hätte der Zustimmung des Finanzministeriums bedurft.

(882) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass eine Genehmigung des Finanzministeriums mittlerweile vorliege.

(883) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Wirtschaftsministerium seiner Empfehlung folgt.

4 Überwachung der Mittelverwendung

(884) Aufgrund der Prüfungsfeststellungen kritisierte der Landesrechnungshof, dass die Ministerien die Einhaltung des Besserstellungsverbots nicht ausreichend prüfen.

(885) Das Wirtschaftsministerium führte aus, dass die Zuwendungsbescheide einen ausdrücklichen Hinweis auf die ANBest-I enthalten würden. Auf Pkt. 1.3 der ANBest-I (Besserstellungsverbot) werde künftig gesondert hingewiesen.

Das Landwirtschaftsministerium führte aus, dass der Hinweis keine konkreten Mängel innerhalb des Ministeriums betreffe. Aufgrund des überschaubaren Zuwendungsbereichs inner-

halb der Landesbeteiligungen seines Geschäftsbereiches seien zusätzliche Maßnahmen nicht erforderlich.

(886) Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass nicht nur auf das Besserstellungsverbot hingewiesen, sondern seine Einhaltung auch überprüft wird.

2 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Personalwirtschaft im Staatlichen Museum Schwerin“ (Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 260-275)

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, den Stellenplan des Staatlichen Museums Schwerin zu prüfen und ggf. anzupassen. Er hatte darauf hingewiesen, dass es erforderlich ist, die Anforderungen des Nachweisgesetzes und die gesetzlichen Vorgaben zum betrieblichen Eingliederungsmanagement zu beachten. Darüber hinaus hatte er empfohlen, die Personalbögen aller Beschäftigten des Museum zu überprüfen und aktuell zu halten und bei der Einstellung von Beschäftigten besonderes Augenmerk auf die Stufenzuordnung zu legen.

1 Stellenplan und Stellenbesetzungsliste

(887) Der Landesrechnungshof hatte die Ordnungsmäßigkeit der Personalwirtschaft im Staatlichen Museum Schwerin geprüft. Für das Jahr 2016 hatten Stellenplan und Stellenübersicht des Museums 70 Planstellen und Stellen ausgewiesen.

Das Staatliche Museum Schwerin hatte den Dienstposten seines Verwaltungsleiters in der Besoldungsgruppe A12 auf einer für wissenschaftliche Mitarbeiter vorgesehenen Planstelle der Besoldungsgruppe A13 E geführt.

Dadurch hatte es einerseits den Bedarf an einem wissenschaftlichen Mitarbeiter nicht gedeckt. Andererseits hatte der Stellenplan den Bedarf an einem nach A12 besoldeten Verwaltungsleiter nicht abgebildet.

Der Landesrechnungshof hatte auf die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit verwiesen. Auch die Stellenpläne 2018 und 2019 der neuen Oberen Landesbehörde Staatliche Schlösser, Gärten und Kunstsammlungen M-V (SSGK M-V) hatten keine Stelle der Besoldungsgruppe A12 ausgewiesen. Der Landesrechnungshof hatte Handlungsbedarf gesehen, sofern weiterhin Bedarf an einem nach A12 besoldeten Verwaltungsleiter existiere.

(888) Gemäß Stellungnahme des Finanzministeriums wurde mit dem Stellenplanentwurf 2020/2021 für eine Planstelle A13 E „Wissenschaftliche Rätinnen/Wissenschaftliche Räte“ eine Amtsbezeichnungsänderung nach A13 „Rätinnen/Räte“ entsprechend dem Votum des Landesrechnungshofes ausgebracht.

(889) Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung der Empfehlung zum Stellenplan.

2 Niederschriften nach dem Nachweisgesetz

(890) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass im Staatlichen Museum Schwerin für 25 Arbeitsverhältnisse die Niederschriften nach dem Nachweisgesetz gefehlt hatten. Bei einer weiteren Beschäftigten war die Niederschrift nicht aktuell gewesen. Weder die vorherigen Dienststellen noch das Staatliche Museum Schwerin hatten für zwei andere Beschäftigte Niederschriften gefertigt.

Der Landesrechnungshof war von einer schnellen Mängelbeseitigung ausgegangen.

(891) Das Finanzministerium teilte mit, dass die Einhaltung der Vorschriften des Nachweisgesetzes für alle Beschäftigten des SSGK M-V überprüft und gegebenenfalls korrigiert worden sei. Die fehlenden Niederschriften nach dem Nachweisgesetz seien in der Zwischenzeit sukzessiv nachgeholt und den Beschäftigten ausgehändigt worden. Die Personalsachbearbeitung des SSGK M-V prüfe nun bei jedem Zugang die Niederschriften zum Nachweisgesetz.

(892) Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung der Empfehlung zum Nachweisgesetz.

3 Betriebliches Eingliederungsmanagement

(893) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass das Staatliche Museum Schwerin trotz potenzieller Fälle kein betriebliches Eingliederungsmanagement gemäß § 167 Abs. 2 SGB IX²⁰⁷ durchgeführt hatte.

Der Landesrechnungshof hatte das Finanzministerium aufgefordert, die gesetzlichen Vorgaben zum betrieblichen Eingliederungsmanagement künftig zu beachten.

(894) Das Finanzministerium teilte mit, dass das betriebliche Eingliederungsmanagement mit Gründung der oberen Landesbehörde SSGK M-V eingeführt worden sei. Die Dienstvereinbarung Betriebliches Eingliederungsmanagement für den Geschäftsbereich des Finanzministeriums regele die Abläufe und Maßnahmen hierzu.

(895) Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung der Empfehlung zum betrieblichen Eingliederungsmanagement im Staatlichen Museum Schwerin.

²⁰⁷ Neuntes Sozialgesetzbuch, vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 8. Juli 2019 (BGBl. I S. 1025) geändert worden ist (SGB IX).

4 Aktualität der Personalbögen

(896) Eine stichprobenweise Überprüfung einzelner Personalbögen hatte gezeigt, dass aufgrund veralteter Informationen kein richtiges Bild der Beschäftigten des Staatlichen Museums Schwerin in dienstlichen und persönlichen Beziehungen wiedergegeben worden war.

Der Landesrechnungshof hatte das Finanzministerium aufgefordert, die Personalbögen aller Beschäftigten des Museums zu überprüfen und künftig aktuell zu halten.

(897) Das Finanzministerium teilte mit, dass den Hinweisen des Landesrechnungshof folgend, im Jahr 2017 allen Beschäftigten des damaligen Staatlichen Museums ein neuer Vordruck des Personalbogens zum Zwecke der Prüfung/Vervollständigung bzw. Aktualisierung übersandt worden sei. Die vollständig ausgefüllten Personalbögen seien den Personalakten zugeführt worden.

(898) Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung der Empfehlung zur Aktualität der Personalbögen.

5 Anerkennung von Berufserfahrung

(899) Das Staatliche Museum Schwerin hatte dem Landesbesoldungsamt bei der Versetzung einer Beschäftigten fehlerhaft eine zu hohe bisherige Stufenlaufzeit gemeldet. Daraus folgend hatte das Landesbesoldungsamt die Beschäftigte in eine zu hohe Erfahrungsstufe eingestuft. Sie hatte sich zwischenzeitlich zwar in ihrer ordnungsgemäßen Erfahrungsstufe befunden, hätte die nächst höhere Erfahrungsstufe jedoch ein Jahr zu früh erreicht.

(900) Das Finanzministerium teilte mit, dass die Stufenlaufzeit für die Beschäftigte entsprechend der Feststellungen des Landesrechnungshofes verlängert worden sei. Die Festlegung der Erfahrungsstufe werde nun durch die Personalsachbearbeiterin geprüft und mit Vermerk dem Leiter des Personaldezernates/Abteilungsleiter Zentrale Dienste und der Direktorin zur Zustimmung vorgelegt.

(901) Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung der Empfehlung zur Festlegung der Stufe und die Änderung der organisatorischen Abläufe, um derartige Fehler zukünftig zu vermeiden.

(902) Das Staatliche Museum hatte bei einer anderen Beschäftigten laut Aktenlage das Volontariat als einschlägige Berufserfahrung anerkannt. Volontariatszeiten eröffnen jedoch ausdrücklich nicht die Möglichkeit einer höheren Stufenzuordnung.

Das Finanzministerium hatte in der Stellungnahme zum Jahresbericht 2018 mitgeteilt, in dem Fall sei die höhere Stufenzuordnung nicht aufgrund einschlägiger Berufserfahrung, son-

dern wegen eines besonderen Personalgewinnungsinteresses erfolgt. Es sei lediglich versäumt worden, dies entsprechend zu dokumentieren.

Der Landesrechnungshof hatte das Finanzministerium aufgefordert, die vom Staatlichen Museum Schwerin in einem Vermerk neu angeführte Begründung der höheren Einstufung umfassend zu dokumentieren.

(903) Das Finanzministerium teilte mit, dass es nach einer erneuten Überprüfung zu dem Ergebnis gekommen sei, dass eine höhere Stufenzuordnung nach § 16 Abs. 5 TV-L aus Gründen des Personalgewinnungsinteresses im vorliegenden Fall nicht tarifvertragskonform war. Die Beschäftigte hätte das SSGK M-V zwischenzeitlich verlassen, so dass eine personalwirtschaftliche Korrektur der Maßnahme obsolet geworden sei. Künftig werde das Finanzministerium gemeinsam mit dem SSGK M-V eine sachgerechte tarifvertragskonforme Beurteilung sicherstellen.

(904) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Finanzministerium nunmehr seine Rechtsauffassung teilt.

3 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Förderung eines Museums“ (Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tzn. 279-328)

Der Landesrechnungshof hatte das Bildungsministerium aufgefordert, vom Antragsteller ein Museumskonzept sowie betriebswirtschaftliche Kalkulationen für die Vermietung der Veranstaltungsräume zu verlangen. Des Weiteren sollte es sicherstellen, dass die vom Museum genutzten landeseigenen Sammlungsgegenstände als Landeseigentum gekennzeichnet und korrekt inventarisiert sowie vor Verlust und Beschädigung geschützt untergebracht werden.

1 Museumskonzept

(905) Im Prüfungszeitraum lag ein Museumskonzept, das den Anforderungen des Deutschen Museumsbundes entsprach, nicht vor. Dadurch fehlten zum einen konkrete Angaben zu den mittel- und langfristigen Zielen des Museums einschließlich der dazu erforderlichen finanziellen, räumlichen und personellen Ausstattung. Zum anderen fehlten auch konkrete Anhaltspunkte dafür, dass das Landesinteresse an einer Förderung des Museums nicht nur wünschenswert, sondern als erheblich angesehen werden konnte. Ohne das erhebliche Landesinteresse am Betrieb der ständigen Ausstellung des Museums ist dessen Förderung nicht gerechtfertigt. Der Landesrechnungshof hatte daher dem Bildungsministerium empfohlen, vom Antragsteller ein entsprechendes Museumskonzept zu verlangen.

Das Bildungsministerium hatte seinerzeit erklärt, es werde den Träger des Museums auffordern, in angemessener Zeit ein Museumskonzept zu erarbeiten.

(906) Das Ministerium teilte nun mit, der Träger des Museums habe zum Jahresende 2017 ein fortgeschriebenes Museumskonzept und ein Finanzierungskonzept 2018 bis 2022 vorgelegt. Geplant sei jetzt, *„die vorhandenen ineinander greifenden Konzepte des Museums mit den Konzepten zur Stadtentwicklung und der überregionalen bzw. landesweiten Kulturlandschaft kompakt zusammenzubringen“*. Eine diesbezüglich abgestimmte Beauftragung an externe Museumsexperten solle im ersten Quartal 2020 erfolgen. Angestrebt sei die Vorlage eines kompakten Museumskonzepts zum Ende des Jahres 2020.

(907) Die Empfehlung des Landesrechnungshofes wurde umgesetzt. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Erarbeitung eines kompakten Museumskonzepts beauftragt werden soll.

2 Landeseigener Sammlungsbestand

(908) Das Museum nutzt für seine Ausstellungen auch Sammlungsgegenstände, deren Eigentümer das Landes ist. Das Bildungsministerium besaß im Prüfungszeitraum keinen Überblick darüber, welche landeseigenen Sammlungsgegenstände im Einzelnen dem Träger des Museums zur Nutzung überlassen wurden. In der Dokumentationsdatenbank des Museums war als Eigentümer zudem nicht das Land, sondern das Museum angegeben. Der Landesrechnungshof hatte das Ministerium aufgefordert sicherzustellen, dass die landeseigenen Sammlungsgegenstände als Landeseigentum gekennzeichnet und korrekt inventarisiert werden.

Das Bildungsministerium hatte Versäumnisse bei der Dokumentation der Sammlungsstücke eingeräumt. Es vertrat die Auffassung, dass grundsätzlich eine aktuelle Bestandsaufnahme und Bewertung bezüglich der Nutzungsvereinbarung zu erfolgen habe und Vermögensverluste zu prüfen seien. Zudem solle für die landeseigenen Objekte der Eintrag in „*derzeitiger Eigentümer: Land Mecklenburg-Vorpommern*“ geändert werden.

(909) Zum Stand der Umsetzung teilte das Bildungsministerium nunmehr mit, der erste Teil der aktuellen Bestandsaufnahme der landeseigenen Sammlungsgegenstände mit etwa der Hälfte der Positionen liege ihm seit August 2019 vor. Der zweite Teil werde im Verlauf des Jahres 2020 erstellt. Die Bearbeitung gestalte sich sehr aufwändig, da die Übergabeliste von 1998 keine Versicherungssummen o. ä. ausweise. Fotos o. a. Abbildungen seien ebenfalls nicht vorhanden. Die Bezeichnung der Objekte sei in der Regel unklar oder unkorrekt. Eventuelle Vermögensverluste könnten erst nach Abschluss der Gesamtinventur festgestellt werden. Für die landeseigenen Objekte sei der Eintrag in „*derzeitiger Eigentümer: Land Mecklenburg-Vorpommern*“ geändert worden. Dies habe das Ministerium in der ihm vorliegenden Inventarliste überprüft.

(910) Der Landesrechnungshof bewertet die Anstrengungen des Bildungsministeriums und des Museums in Bezug auf eine aktuelle Bestandsaufnahme der landeseigenen Sammlungsgegenstände und deren Dokumentation positiv.

3 Museumsdepots

(911) Zur Aufbewahrung und Lagerung der nicht ausgestellten Sammlungsstücke standen dem Museum seinerzeit an vier Standorten innerhalb des Stadtgebiets Räumlichkeiten zur Verfügung. Diese Depots waren bezüglich der klimatischen Bedingungen sowie der Verschluss- und Brandüberwachung völlig ungeeignet und überdies z. T. auch nur zeitlich begrenzt nutzbar. Der landeseigene Sammlungsbestand war somit vor Verlust und Beschädigung nicht geschützt. Der Landesrechnungshof hatte das Ministerium aufgefordert dafür zu

sorgen, dass der eingelagerte landeseigene Sammlungsbestand in geeigneten Depots untergebracht wird.

Das Bildungsministerium hatte erklärt, es wolle gemeinsam mit der Stadt und dem Träger des Museums Lösungen suchen.

(912) Das Ministerium teilte jetzt mit, die Sammlungsgegenstände seien derzeit in drei gemieteten Objekten eingelagert. Diese würden jedoch z. T. keine ausreichend sichere und konservatorische Lagerung aller Bestände bieten. Ein Neubau habe wegen anderer Investitionsobjekte der Stadt bisher nicht eingeplant werden können. Gleichwohl sei der Träger des Museums mit der Stadt in Bezug auf mögliche Verbesserungen, Ausweichobjekte und Ideen laufend im Gespräch. Eine dauerhafte Lösung sei jedoch noch nicht gefunden worden.

(913) Die Depotsituation ist nach wie vor unbefriedigend. Das Ministerium sollte sich mit Nachdruck um eine Lösung des Problems bemühen.

4 Vermietung von Räumen

(914) Der Träger des Museums hatte im Prüfungszeitraum Räume stunden- oder tageweise für Veranstaltungen und Feierlichkeiten vermietet. Dazugehörige Mietpreise hatte er nicht veröffentlicht. Für die jeweilige Veranstaltung wurden individuelle Angebote unterbreitet. Den vereinbarten Mietpreisen lagen keine betriebswirtschaftlichen Kalkulationen zugrunde. Internen Regelungen zur Vermietung waren unvollständig und nicht transparent. Infolgedessen war nicht sichergestellt, dass die Entgelte kostendeckend waren. Sofern der Träger die Räumlichkeiten nicht kostendeckend vermietet, wird die Vermietung zweckwidrig mit öffentlichen Mitteln gefördert. Der Landesrechnungshof hatte daher gefordert, dass das Bildungsministerium vor der Bewilligung weiterer Zuwendungen betriebswirtschaftliche Kalkulationen für die Vermietung der einzelnen Räumlichkeiten verlangt.

Das Ministerium hatte zugesagt, es werde dem Träger aufgeben, Räume des Museums künftig kostendeckend zu vermieten. Hierfür sollte dieser Mietkalkulationen für alle Räumlichkeiten vorlegen.

(915) Das Ministerium teilte auf Nachfrage des Landesrechnungshofes nun mit, der Träger habe gemäß einer Auflage im Zuwendungsbescheid 2017 zum Jahresende 2017 eine interne Kalkulation für die Vermietung aller Räumlichkeiten vorgelegt. Die Preisblätter seien auf der Webseite des Museums veröffentlicht.

(916) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Räume jetzt auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Kalkulationen kostendeckend vermietet werden.

VIII. Berichte anderer Rechnungshöfe

1 ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice

(917) Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung vom ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice für die Haushaltsjahre 2014 bis 2016 geprüft.

Die Ergebnisse dieser Prüfung hat er in seinem Bericht nach § 46 Satz 3 des Gesetzes über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 12. Juli 2019 veröffentlicht.²⁰⁸

²⁰⁸ https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Unterrichtung/LRH_NRW_Abschl_Bericht_P46_S3_WDR-Gesetz_ARD_ZDF_Deutschlandradio_Beitragsservice.pdf

2 Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben: Zentrale Dispositionsstelle ARD/ZDF

(918) Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung von der Zentralen Dispositionsstelle ARD/ZDF (ZDS) für die Haushaltsjahre 2015 bis 2017 geprüft.

Die Ergebnisse dieser Prüfung hat er in seinem Bericht nach § 46 Satz 3 des Gesetzes über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 10. Oktober 2019 veröffentlicht.²⁰⁹

²⁰⁹ https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Unterrichtung/LRH_NRW_Abschliessender_Bericht_ZDS_P46S3_WDR-Gesetz.pdf

3 Prüfung der Wirtschaftsführung eines Rundfunkbeteiligungsunternehmens

(919) Der Landesrechnungshof Brandenburg hat die Wirtschaftsführung eines Rundfunkbeteiligungsunternehmens in der Rechtsform einer GmbH geprüft. Betrachtet wurden im Wesentlichen die Geschäftsjahre 2015 und 2016.

Die Ergebnisse dieser Prüfung hat er in seinem Bericht nach § 14a Satz 3 Rundfunkstaatsvertrag veröffentlicht.²¹⁰

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 14. Mai 2020.

²¹⁰ http://www.lrh-brandenburg.de/media_fast/6096/Abschlie%C3%9Fender_Bericht_Pr%C3%BCfung_Rundfunkbeteiligungsunternehmen.pdf